



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Estudio de caso sobre la crisis

República Popular de China

El presente estudio de caso es uno de los estudios elaborados en el marco del Proyecto de la AISS *Seguimiento de la Crisis*

Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2010

AGRADECIMIENTOS

Este informe se ha preparado bajo la responsabilidad del Observatorio de la Seguridad Social de la AISS.

El informe ha sido elaborado por el Sr. Yukun Zhu.

El Sr. Ian Orton se ha encargado de la dirección del proyecto.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial.

Los Estudios de Caso sobre la Crisis por País forman parte del proyecto de la AISS de supervisión y análisis de los efectos de la crisis económica y financiera mundial en la seguridad social. Estos estudios se basan en datos e investigaciones llevadas a cabo entre junio de 2009 y la primera parte de 2010. Si bien se han realizado esfuerzos por garantizar la exactitud de los estudios de caso, se debe tomar en cuenta que la situación de cada país evoluciona constantemente.

Las denominaciones aquí empleadas, conformes a la práctica de las Naciones Unidas, no implican juicio alguno por parte de la AISS sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni en lo que se refiere a la delimitación de sus fronteras.

Este documento forma parte de un conjunto de estudios de caso que están disponibles en <http://www.issa.int/Resources>. Para conocer los términos y condiciones, por favor, consulte el sitio Web de la AISS. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las de la AISS o de sus miembros.

Estudio de caso de la AISS sobre la crisis: República Popular de China

Resumen

A efectos de abordar las repercusiones de la crisis financiera y económica, que se limitaron principalmente a pérdidas masivas de empleos en las empresas orientadas a la exportación debido al descenso del comercio, China aplicó una respuesta de seguridad social de carácter multidimensional. Esto se tradujo en resultados positivos y mitigó las repercusiones negativas de las perturbaciones. Una de las claves para impulsar el éxito fue una firme voluntad política unida a compromisos financieros por parte del Gobierno central.

Instituciones de seguridad social comprendidas

Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social (MoHRSS).

Panorama del sistema de seguridad social

El desarrollo del sistema de seguridad social de China, que se inició en 1951 sobre la base del modelo de la Unión Soviética con la promulgación del Reglamento del Seguro de Trabajo, se puede dividir de forma resumida en tres fases.

La primera fase es el período del seguro de trabajo (1951–78). El Reglamento del Seguro de Trabajo de 1951 (enmendado en 1953, 1958 y 1978) cubrió las prestaciones del seguro social salvo el desempleo. Sin embargo, el alcance de la cobertura hasta mediados del decenio de 1980 se limitó a los trabajadores urbanos, centrándose en las empresas de propiedad estatal (SOE). La segunda fase es el período de reforma (1978–2002), durante el cual el Gobierno inició programas de seguro social basados en el empleo y financiados mediante cotizaciones (principalmente en las zonas urbanas). Los regímenes del seguro de desempleo, maternidad y accidentes del trabajo se introdujeron en 1986, 1995 y 1996, respectivamente. En 1998 y 1999 se adoptaron las principales decisiones en lo que respecta a la aplicación en todo el país del seguro médico básico y del seguro de pensiones básico para los empleados de las zonas urbanas. La tercera fase ha consistido en un período de rápida expansión desde 2003 (véase el cuadro 1), que se caracteriza por la planificación unificada tanto para las zonas urbanas como para las rurales así como por un mayor esfuerzo de extensión de la cobertura. El Gobierno se ha comprometido a construir para 2020 un sistema de seguridad social integral que cubra a toda la población.

Cuadro 1. Cobertura del seguro social en China por rama, 2003–2008

Año y crecimiento Rama	2003 (millones+ tasa de cobertura)	2004 (millones+ tasa de cobertura)	2005 (millones+ tasa de cobertura)	2006 (millones+ tasa de cobertura)	2007 (millones+ tasa de cobertura)	2008 (millones+ tasa de cobertura)
Atención médica urbana y rural	189,42 14,66%	231,04 17,77%	317,83 24,31%	567,32 43,16%	953,11 72,13%	1 133,22 85,33%
Desempleo urbano	103,73 40,46%	105,84 39,98%	106,48 38,96%	111,87 39,52%	116,45 39,98%	124,00 41,05%
Accidente del trabajo urbano	45,75 17,84%	68,45 25,85%	84,78 31,02%	102,68 36,27%	121,73 41,48%	137,87 45,64%
Maternidad urbana	36,55 14,26%	43,84 16,56%	54,08 19,79%	64,59 22,82%	77,75 26,49%	92,54 30,63%

Fuente: Zhu (2009).

El MoHRSS tiene competencia principalmente de cinco regímenes de seguro social, que comprenden la pensión básica urbana, la atención médica urbana, el desempleo urbano, el accidente del trabajo urbano y la maternidad urbana. También es responsable del nuevo programa experimental de pensiones para agricultores, que se puso en marcha a finales del 2009 y que, en mayo de 2010, ya había beneficiado a casi 70 millones de personas, incluidos alrededor de 52 millones de afiliados cotizantes y unos 16 millones de personas con prestaciones de jubilación¹.

Impacto de la crisis

Las instituciones financieras de China no fueron muy afectadas por la crisis. Esto puede deberse en parte al hecho de que el yuan de China Renminbi (CNZ) no era convertible, existían pocas inversiones en acciones y los fondos de la seguridad social todavía no se invertían en el extranjero.

El verdadero impacto se produjo en las empresas orientadas a la exportación debido a la drástica reducción de la demanda externa (especialmente de los países desarrollados). Como consecuencia, muchas industrias locales (especialmente las orientadas a la exportación) encontraron dificultades en la producción y en las operaciones comerciales que, en algunos casos, se tradujeron en pérdidas importantes. A partir del cuarto trimestre de 2008, el 40 por ciento de las empresas experimentaron una disminución neta de puestos de trabajo, con una reducción neta de alrededor del 5 por ciento, equivalente a 3 millones de trabajadores urbanos en todo el país. Al mismo tiempo, más de 20 millones de trabajadores migrantes perdieron el empleo y volvieron a las zonas rurales. En el segundo semestre de 2009, las exportaciones de China cayeron en más del 50 por ciento en comparación con el período anterior a la crisis. La persistente disminución de la demanda por parte de los mercados externos provocó así el cierre de industrias, despidos y una marcada reducción de los empleos de reciente creación en las zonas urbanas. En el primer trimestre de 2009, el crecimiento económico de China alcanzó sólo el 6,1 por ciento, la tasa más baja de los últimos 19 años.

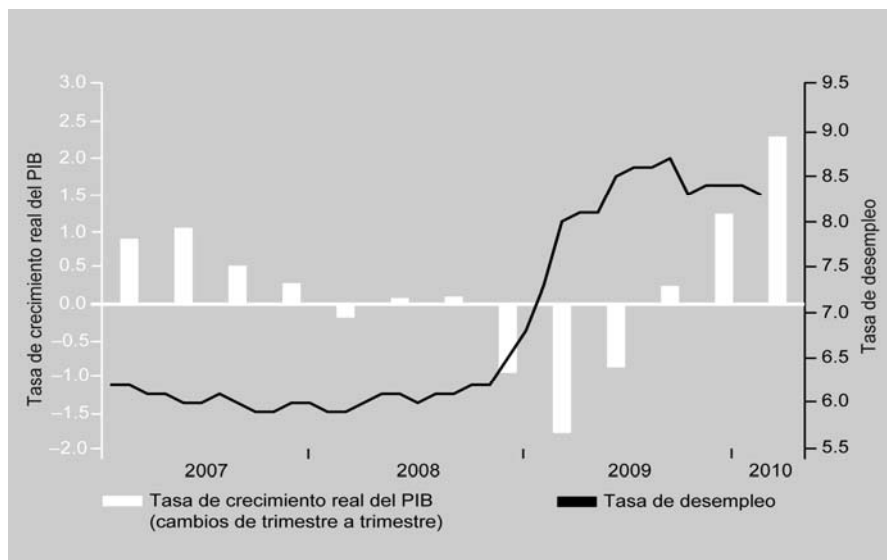
¹ Las estadísticas oficiales de la Oficina Nacional de Estadísticas muestran que en 2009 la población rural en China continental ascendía a 712,88 millones de habitantes, lo que representa el 53,4 por ciento de la población total. Puede consultar más información en chino en la dirección: http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm.

Desde la perspectiva de la seguridad social, estos acontecimientos económicos desfavorables ocasionaron dificultades en la recaudación de las cotizaciones y tuvieron un impacto significativo en la cobertura general de la seguridad social.

Respuestas a la crisis

La primera respuesta fue aumentar la demanda interna mediante la aplicación, en noviembre de 2008, de un conjunto de medidas de estímulo bianual por un importe de 586 billones de dólares de los Estados Unidos, además de un programa masivo de ventajas fiscales cada año por un total de 73,2 billones de dólares de los Estados Unidos (USD)². La finalidad de esta respuesta era garantizar que el PIB creciera en un 8 por ciento y se crearan 9 millones de nuevos empleos urbanos en 2009. La mayor parte de las inversiones del conjunto de medidas de estímulo se destinó a proyectos de infraestructura y de seguridad social (véase la figura 1).

Figura 1. Sinopsis del conjunto de medidas de estímulo de China



La segunda medida consistió en un esfuerzo de revitalización, con una aportación de USD 54,17 billones a 10 industrias principales (como automoción y tecnología de la información y las comunicaciones (TIC)) a través del apoyo al crédito y desgravaciones fiscales así como a la modernización tecnológica y al ajuste estructural.

La tercera medida tuvo como objetivo aumentar la asignación presupuestaria a la investigación científica y las innovaciones técnicas de modo que se generara un nuevo foco de crecimiento económico.

Por último, pero no por ello menos importante, se mejoró el sistema de seguridad social a través de un enfoque multidimensional centrado en fomentar el empleo y mejorar varios tipos de regímenes de la seguridad social. Entre las medidas aplicadas figuran las siguientes:

² Un dólar de los Estados Unidos equivale a 6,83 *Chinese Yuan Renminbi* (CNY) de China.

- Conjunto de medidas de fomento del empleo (en 2009, por ejemplo, el gasto en fomento del empleo ascendió a USD 27,53 billones, lo que supone un incremento del 131,2 por ciento respecto de 2008).
- Ejecución experimental de un nuevo tipo de pensión para agricultores con subsidios estatales (en el marco del cual el Gobierno se comprometió a cubrir al 10 por ciento de las zonas rurales a finales de 2009, beneficiando aproximadamente a 10 millones de agricultores de 60 o más años de edad).
- Aumento de los niveles de combinación de recursos para el seguro social (con el objetivo de lograr la combinación de recursos en el ámbito provincial para los fondos de pensiones a finales de 2009, con previsiones de una combinación de recursos en el ámbito nacional para los fondos de pensiones en 2012).
- Nuevas políticas sobre portabilidad de las prestaciones de pensión y de atención médica (a finales de 2009 se promulgaron nuevas normas sobre la portabilidad interprovincial de las prestaciones de pensión y de atención médica).
- Un régimen de pensiones para los trabajadores migrantes rurales.
- El plan trienal de USD 125 billones, sumado al conjunto de medidas de estímulo, tuvo como objetivo la construcción de un régimen universal de asistencia médica para 2011.

Además, para aliviar la carga financiera de las empresas, el Gobierno permitió que las empresas en dificultades diferieran el pago de las cotizaciones a la seguridad social, o se redujera su importe, durante un determinado período de tiempo. En 2009, por ejemplo, sólo los fondos del seguro de desempleo pagaron alrededor de USD 3 billones en pagos de cotizaciones al seguro social diferidos o reducidos así como en subsidios para cotizaciones al seguro social y subsidios posteriores, lo cual benefició a 25.000 empresas que atravesaban dificultades y que empleaban a 7,4 millones de trabajadores.

Lecciones aprendidas

Las respuestas de política de China se consideraron ampliamente eficaces para contrarrestar los efectos de la crisis. La tasa de crecimiento del PIB fue del 9 por ciento en 2008, del 8,7 por ciento en 2009, y se espera que alcance el 8 por ciento en 2010.

Las estadísticas de la Oficina Nacional de Estadísticas muestran que a finales de junio de 2009, más del 97 por ciento de los 150,97 millones de trabajadores agrícolas convertidos en migrantes que trataban de ganarse la vida en las zonas urbanas habían encontrado empleo.

El Sr. Chengji Yin, portavoz del MoHRSS, declaró en una conferencia de prensa, en enero de 2010, que en 2009 el ingreso total comunicado por los cinco regímenes del seguro social se elevó a USD 190 billones, lo que representa un incremento del 16,6 por ciento respecto de 2008. El gasto de los cinco regímenes totalizó USD 181 billones, lo que supone un incremento del 24,9 por ciento respecto de 2008. Por consiguiente parece que las finanzas de la seguridad social de China consiguieron prosperar incluso en el contexto de la crisis.

A finales de 2009, un total de 127,15 millones de personas de todo el país participaron en los planes de seguro de desempleo, lo que representa un aumento de 3,16 millones respecto de

finales de 2008. Mientras tanto, un total de 9,21 millones de personas se inscribieron como desempleados urbanos, y la tasa de desempleados urbanos inscritos fue del 4,3 por ciento.

En 2009 se crearon nuevos empleos para un total de 11,02 millones de personas (el 122 por ciento en comparación con la meta anual de 9 millones) y se volvió a contratar a 5,14 millones de personas despedidas o desempleadas (el 103 por ciento en comparación con la meta anual de 5 millones). Se logró emplear a otros 1,64 millones de personas con dificultades de empleabilidad (el 164 por ciento en comparación con la meta anual de 1 millón). Mediante políticas como el pago diferido de cotizaciones, desgravaciones fiscales y subsidios especiales, la carga financiera de las empresas con dificultades se redujo en todo el país en USD 6 billones, beneficiando al menos a 1,7 millones de empresas que emplean a un total de 66 millones de trabajadores. El MoHRSS emitió una notificación conjunta con el Ministerio de Finanzas y la Administración Estatal de Tributación en la que informaban de que las políticas pertinentes de apoyo al empleo seguirían en vigor hasta finales de 2010.

A finales de 2009, un total de 234,98 millones de personas (incluyendo jubilados) habían participado en el régimen de pensión básica para los trabajadores de las empresas urbanas, lo que representó un aumento de 16,07 millones, equivalente al 7,3 por ciento, desde el año precedente. La combinación de recursos en el ámbito provincial para los regímenes de pensiones se llevó a cabo en 31 provincias de China continental, y el Gobierno espera lograr la combinación de recursos en el ámbito nacional para 2012.

Se han realizado considerables progresos para ampliar la cobertura del seguro médico. El régimen del seguro médico de los residentes urbanos subvencionado por el Estado brindó una cobertura total a todos los residentes urbanos un año antes de lo programado. A finales de 2009, un total de 400,61 millones de personas participaron en el régimen urbano del seguro médico básico, lo que supuso un aumento de 82,39 millones de personas en comparación con 2008. Teniendo en cuenta tanto los regímenes urbanos como los rurales, el sistema del seguro médico básico cubrió a más de 1,2 millones de personas a finales de 2009. Según los informes, el Gobierno central reservó un total de USD 6,28 billones a fin de que todos los jubilados de empresas cerradas o en quiebra estuvieran cubiertos por el seguro médico y de garantizar que otras clases de personal gozaran de prestaciones médicas. En el cuadro 2 se presenta una visión general del aumento del gasto del presupuesto en seguridad social del Gobierno central de 2008 a 2010.

A finales de 2009, el programa urbano de seguro de accidentes del trabajo y el programa urbano de seguro de maternidad cubrió respectivamente, a 148,61 y 108,60 millones de personas, lo que representa un aumento respectivo de 10,74 y 16,06 millones de personas en comparación con 2008.

Cuadro 2. Gasto del presupuesto en seguridad social del Gobierno central, 2008–2010

Partida Año	Presupuesto central total para gastos (billones de USD) e incremento anual	Gasto del presupuesto central en asistencia médica (billones de USD) e incremento anual	Gasto del presupuesto central en seguridad social y empleo (billones de USD) e incremento anual	Gasto del presupuesto central en proyectos de vivienda social (billones de USD) e incremento anual
2008	531,77 22,8%	12,11 24,5%	40,12 19,2%	2,66 114,8%
2009	642,77 20,87%	18,70 54,46%	48,27 20,16%	8,06 202,69%

2010*	683,16 6,28%	20,34 8,78%	52,45 8,66%	14,53 80,28%
-------	-----------------	----------------	----------------	-----------------

*Las cifras de 2010 son previsiones en tanto que las de 2008 y 2009 se basan en la aplicación real.

La gestión de la crisis en China muestra claramente cómo una respuesta de seguridad social multidimensional puede arrojar resultados positivos y aliviar el impacto de los trastornos financieros y económicos. Dicho esto, es importante moderar esta interpretación teniendo en cuenta que China representa realmente un caso especial por su sólida economía y su enorme ingreso disponible. Sin embargo, la filosofía de la buena práctica que se deriva de su enfoque puede servir de inspiración para ser reproducida por otros, si bien a una escala diferente.

Conclusión

Como reflejo de la evidencia presentada en este estudio de caso, parece justo decir que China y su sistema de seguridad social afrontaron de manera adecuada la crisis. La economía de China estuvo en cierto modo protegida contra la crisis debido a que no estaba vinculada tan íntimamente con los mercados de capital volátiles. No obstante, se vio afectada por la reducción de la demanda comercial y de la demanda externa de sus bienes.

Fuentes

- Chinese central government website. 2009. *Report (of the Finance Minister) on 2008 Central and local budget implementation and 2009 budget scenario*. Disponible en chino en http://www.gov.cn/2009lh/content_1259827.htm.
- Chinese central government website. 2010. *Report (of the Finance Minister) on 2009 Central and local budget implementation and 2010 budget scenario*. Disponible en chino en http://www.gov.cn/2010lh/content_1556704.htm.
- China Education and Research Network. 2010. *News report on "San Buwei: 'Wuhuan Sijian Sanbutie' Jiuzhe Zhengce Yanchang Yinian"* (Three ministries: Employment polices of "five deferred payments, four reduced payments and three kinds of subsidies" to be extended for one year). Disponible en chino en http://jiaoyu.eol.cn/jiuye_7800/20091231/t20091231_436283.shtml.
- Guangming Daily. 2009. "Zhongguo Yingdui Jinrong Weiji Cuoshi Dedang Youxiao". Chinese responses to the financial crisis are appropriate and effective. (27 enero). Disponible en chino en <http://blog.gmw.cn/u/36071/archives/2010/108144.html>.
- ISSA. 2010. *China's multidimensional social security approach*. Geneva, International Social Security Association. Disponible en <http://www.issa.int/aiss/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/China-s-multidimensional-social-security-approach>.
- MoHRSS. *Press conference for the 4th quarter of 2009*. Disponible en chino en http://www.stnn.cc/live/201001/t20100122_1257526_1.html.
- Xinhuanet. 2010. "Wo Guo Xinxin Nongcun Yanglao Baoxian Canbao Renshu Yi Tupo 5000 Wan" (China's number of participants under the new type of rural pension insurance has exceeded 50 million), (18 mayo). Disponible en chino en http://www.cnss.cn/new/gdsy/210105/t20100518_247992.htm.
- Zhang, X. 2010. "Speech (of Vice Minister of Human Resources and Social Security Mr Xiaojian Zhang) at the Workshop on Unemployment Insurance for Selected Provinces". Disponible en chino en China Labour Market Website http://www.lm.gov.cn/gb/employment/2010-04/29/content_378715.html.
- Zhu, Y. 2009. *A case study on social security coverage extension in China* (Ginebra, AISS). Disponible en <http://www.issa.int/aiss/Observatory/In-Focus/In-Focus-Extension-of-social-security-coverage/Extension-study>.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障