

BIENESTAR, DESARROLLO Y HUKOU EN CHINA

GABRIELA CORREA LÓPEZ
Y RENÉ NÚÑEZ MEJÍA

Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa

Presentación

En la primera parte del artículo se anotan los principales argumentos acerca de la diferencia entre crecimiento, desarrollo económico y desarrollo humano, y se ubica el eje en los dos últimos conceptos. En la segunda sección se presentan y discuten mecanismos sociales e institucionales que forman parte de la trama de la economía china, particularmente el registro familiar (*hukou*) como una fuente de desigualdad y exclusión para la población.

El tercer apartado pasa revista a algunos de los principales resultados de la economía china en temas relacionados con el bienestar. Se consideran cuatro aspectos: salud, educación, vivienda y empleo. Esta revisión permite afirmar que el notable desenvolvimiento de algunas variables macroeconómicas chinas ha originado, y ampliado en algunos casos, las diferencias económicas y sociales, que plantean enormes retos en el ánimo de disminuir la inequidad en el acceso a la riqueza, así como en cuanto a la estabilidad y expansión del país.

Las altas tasas de crecimiento del producto interno bruto que ha registrado China durante un largo periodo han llamado la atención de un gran número de investigadores e instituciones. Son también notables los avances en la reducción de la pobreza extrema, reducción que se mantiene como una medida permanente. Por otra parte, hay una gran cantidad de tra-

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 14 de septiembre de 2011 y aceptado para su publicación el 12 de noviembre de 2011.

bajos donde se estudian, por separado, variables relacionadas con el bienestar, como educación, salud, alimentación y empleo; sin embargo, son pocos los trabajos que abordan el tema del bienestar en su conjunto, de tal forma que pueda valorarse el éxito del crecimiento chino en términos del bienestar de su población.¹

Los niveles de pobreza en China se han reducido consistentemente en pocas décadas, pero este hecho ha distraído la atención sobre otros aspectos que son relevantes para la calidad de vida de la población, tales como la equidad y la sustentabilidad.

En los últimos años se ha extendido internacionalmente el uso del concepto de desarrollo humano, como una propuesta que acentúa la importancia de la libertad de los individuos en sociedad para considerar su nivel de bienestar. En esta línea, aplicar el paradigma del desarrollo humano para realizar un análisis de la evolución de la experiencia china podría ser calificado como una generalización de los valores occidentales, aunque su uso en organismos internacionales se ha vuelto una referencia constante y en esa medida se incluye a China como parte del conjunto de países analizados.

El concepto de desarrollo económico apela a indicadores económicos y sociales que son referencia para procesos concretos de producción y distribución, en tanto que el desarrollo humano puede ser aplicado como una estructura de análisis que evita reducir las referencias a indicadores económicos, los cuales dejan al margen el efecto que el crecimiento económico tiene sobre la población si se consideran la equidad y la sustentabilidad. Otros tipos de análisis del bienestar, como la economía de la felicidad o determinantes psicosociales del bienestar, tienden a dar relevancia a temas subjetivos asociados a la sociología y la psicología social, lo cual está fuera del alcance de este artículo.

¹ Véase, por ejemplo: World Bank, *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda. An assessment of poverty and inequality in China*, Washington, Poverty Reduction and Economic Management Department-East Asia and Pacific Region-The World Bank, 2009. También puede revisarse el documento: República Popular China, *New Progress in Development - oriented Poverty Reduction Program in Rural China*, noviembre, Beijing, Consejo de Estado, 2011.

Desarrollo económico y desarrollo humano

El término desarrollo económico como tema de análisis sobre la estructura de producción y distribución de un país, considera el efecto en el bienestar de la población. Como especialidad cobró relevancia desde 1950, y se ha mantenido vigente y en renovación tanto por la importancia de los temas que aborda, como por la persistencia y complejidad de los problemas que se propone resolver. Una línea de evolución ha desembocado en el planteamiento del desarrollo humano.

El indicador por excelencia utilizado en los estudios sobre bienestar de población es el producto interno bruto per cápita, que asocia el valor de la producción y el número de personas en el territorio de referencia. Las limitaciones de tal operación se han complementado con aspectos de dispersión e inclusión de categorías jerárquicas; por ejemplo, coeficientes de variación y jerarquización de países a partir de comparaciones del indicador.

Considerar el nivel y la variación del producto interno bruto per cápita, así como otros indicadores de salud, servicios públicos disponibles, alfabetismo y esperanza de vida, ha dado paso a la construcción de otros indicadores, complejos y sencillos, que complementan la información para representar el bienestar de las personas y el progreso económico de un país. En las variadas propuestas de construcción de indicadores de bienestar económico se incluyen, en los últimos años, principios éticos y medioambientales.

En suma, hay consenso respecto a que el crecimiento económico se refiere a mecanismos de incremento del producto; en general, se acepta que el desarrollo económico es un proceso que requiere del crecimiento económico, pero que está indisolublemente ligado a una serie de condiciones cuyo fin es distribuir los beneficios de ese crecimiento hacia el grueso de la población.

Un tema agregado a los problemas que aborda el desarrollo económico es la sustentabilidad de los recursos naturales utilizados en los procesos de producción, distribución y consumo, así como los problemas ambientales inherentes a las actividades humanas, dando paso a los temas de desarrollo sustentable. Se

plantea que las actividades llevadas a cabo para satisfacer las necesidades actuales no deberán poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; es decir, una referencia de ética social.

Otro punto muy importante es que en la organización de mecanismos para alcanzar el desarrollo económico subyace la noción de su construcción social; es decir, el desarrollo económico comprende la formación de un proyecto social en el que se incorporen los diversos grupos de personas, quienes estarán involucradas. Por tanto, no podría hablarse de la existencia de pleno desarrollo cuando grandes grupos sociales estuvieran excluidos.

Esta perspectiva sobre el desarrollo económico podría conducir a ignorar las características específicas de la organización social y política de un país. El debate aumenta cuando en los organismos internacionales se considera que debe avanzarse en la solución de los problemas del desarrollo económico, pero bajo un mismo marco conceptual para distintas experiencias.

En particular, para China el análisis del desarrollo económico debe ser un ejercicio que recupere su situación específica: una economía declarada oficialmente socialista, con áreas de mercado, áreas de gestión estatal y un gobierno de partido único que recibe una variedad de opiniones de distintos actores que influyen en sus decisiones. En China, la evolución económica ha generado condiciones de desigualdad entre la población, por lo que resulta pertinente analizar su situación considerando el desarrollo económico así como algunas propuestas alternativas, como la del desarrollo humano.

El concepto de desarrollo económico, a pesar de la amplitud de temas que puede contener, supone una relación cercana con la expansión del producto interno bruto per cápita. En este contexto, se presenta un giro hacia las teorías del desarrollo humano: al alejarse de la categoría ingreso como la principal variable y eje rector de los objetivos de política pública para el bienestar, a partir de 1980 se plantearon enfoques alternativos para abordar el análisis del bienestar social.

Entre los nuevos planteamientos se ubica centralmente la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, emitida por la

Organización de las Naciones Unidas,² que plantea el desarrollo como un proceso complejo en el que están involucradas cuestiones económicas, sociales, políticas y culturales, cuyo objetivo es el mejoramiento de la calidad de vida de todo ser humano. La declaración propone como derecho humano inalienable el derecho al desarrollo, del que deben disponer los individuos con libre determinación, mientras que al tratarse de un país se asienta que deberá mantener plena soberanía sobre los recursos naturales en su territorio.

En esta forma quedaron asentadas las bases sobre las cuales se replantearían, en 1999, las mediciones del desarrollo de los países a través de un indicador conocido como Índice de Desarrollo Humano, bajo responsabilidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y con las aportaciones conceptuales de Mahbub ul Haq³ y Amartya Sen.⁴

Como propuesta conceptual, el desarrollo humano destaca que debido al hecho de que gran parte de la población del planeta se encuentra en situación de pobreza, los estudios sobre bienestar deberían insistir en el término pobreza humana, para incorporar elementos adicionales al ingreso.

En el desarrollo humano se considera la pobreza como la carencia de elecciones y oportunidades para lograr una vida digna; es decir, sin rechazar la posibilidad de que el ingreso sea importante para evaluar el bienestar de las personas, en el paradigma del desarrollo humano el eje rector es la libertad de cada individuo para desarrollarse de manera plena, sin limitantes de orden económico, social o político.

Puede afirmarse que la diferencia fundamental entre el desarrollo económico y el desarrollo humano estriba en el eje de análisis: el desarrollo económico prevé avances en materia de mejora de las condiciones de vida de los individuos, considerando como fuente la generación y distribución de la riqueza; en contraste, en el desarrollo humano el análisis gira en torno de las

² Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 41/128*, 4 de diciembre de 1986.

³ Mahbub ul Haq, "People in Development", Paul G. Hoffman Lecture, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1988.

⁴ Amartya Sen, "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 43, núm. 4, 1981, pp. 287-319.

oportunidades de desarrollo de las personas, esto es, la fuente del desarrollo radica en la libertad de acción del individuo.

Una de las dificultades en el análisis del paradigma de desarrollo humano se presenta cuando se aplica linealmente en sociedades donde la importancia del individuo está supeditada a la del grupo, de ahí que sea cuestionado como un principio basado en la noción occidental de libertad.

Los fundamentos de la propuesta de desarrollo humano sostienen que los recursos o bienes que posee cada persona son importantes como medios para obtener un mayor bienestar o calidad de vida, pero el problema de este planteamiento está en concentrarse únicamente en esos instrumentos y olvidar que la gente tiene diferentes habilidades o capacidades para convertirlos en bienestar.

El error —sostiene Amartya Sen— está en no considerar que los recursos disponibles no proporcionan suficiente información para evaluar la calidad de vida de las personas, pues su aprovechamiento varía según las circunstancias de cada individuo.⁵ En el Enfoque de las Capacidades, que es el nombre con el que se identifica el cuerpo de su propuesta,⁶ la calidad de vida dependería de lo que el sujeto sea capaz de conseguir con esos recursos y de las maneras en que sea capaz de vivir, y no de su renta, disponibilidad de servicios sociales, satisfacción de necesidades básicas o simple posesión de bienes.

La propuesta de Sen es que una buena evaluación de la situación de cada individuo en términos del bienestar debería llevarse a cabo dentro del espacio de las capacidades (de las personas) y no en el espacio de los bienes primarios o de la utilidad de los recursos.⁷ La forma adecuada para evaluar la libertad individual consiste, entonces, en observar las capacidades de la gente. De esta forma, el bienestar queda definido por el conjunto de oportunidades de elección, es decir, por las libertades de las que efectivamente goza o dispone el individuo.⁸

⁵ Amartya Sen, "The Standard of Living: Lecture 1, Concepts and Critiques", en Geoffrey Hawthorn (ed.), *The Standard of Living*, Nueva York, Cambridge University Press, 1987, p. 96.

⁶ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf, 1999, p. 135.

⁷ Amartya Sen, *The idea of Justice*, Nueva York, Penguin Books, 2010, p. 154.

⁸ Amartya Sen, *Development as Freedom*, *op. cit.*, p. 231.

En un análisis de orden más sociológico, las personas sólo pueden constituirse como sujetos en tanto que disfrutan de la posibilidad de elección; en otras palabras, al disponer de la libertad para elegir aquello que más le satisfaga, o que cumpla con sus expectativas de vida, el sujeto se está constituyendo como tal; por tanto, le permite autorrealizarse, elemento que resulta central en el enfoque del desarrollo humano.

Uno de los puntos más importantes en la propuesta sobre desarrollo humano es el tema de la democracia. Se sostiene que no podría hablarse de desarrollo humano a pesar de que las personas gocen de un acceso a eficientes servicios de salud, educación, vivienda o alimentación, si no disponen de una estructura política que les permita una participación efectiva.

En un trabajo reciente, el propio Amartya Sen ha afirmado, refiriéndose a China, que no es relevante el concepto de democracia para captar el sentido de mejoras en el bienestar, sino que puede reconocerse el bienestar en el ejercicio de políticas públicas que incorporen el principio de equidad, lo cual identifica en algunos mecanismos de bienestar social promovidos por el gobierno chino.⁹

Desarrollo y bienestar en China

Una de las razones de mayor peso para analizar las condiciones del bienestar en China es, junto con la expansión económica, que se ha registrado una ampliación de la desigualdad económica y social. La inequidad suele resultar en conflictos, protestas e indeseadas consecuencias sociales, que podrían convertirse en un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo sostenible en China.

Protestas laborales, conflictos por desplazamiento de viviendas para desarrollos inmobiliarios y problemas relacionados con la contaminación se han convertido en fuente de protestas, que en ocasiones adquieren mayor fuerza por las

⁹ Amartya Sen, "Quality of Life: India vs. China", *The New York Review of Books*, 12 de mayo de 2011, p. 2. [www.nybooks.com/articles/archives/2011/may/12/quality-life-india-vs-china/?pagination=false.]

reacciones de gobiernos locales que amplifican el tono de la protesta original.¹⁰

Junto con el notable crecimiento económico que ha tenido China durante varias décadas se han ampliado considerablemente los niveles de desigualdad. Entre los mecanismos que han generado la desigualdad entre la población se encuentra el registro familiar (*hukou*). El establecimiento del sistema de registro familiar se inició formalmente en 1958; se trata de uno de los más eficientes mecanismos de control del movimiento poblacional que el gobierno maoísta pudo crear, con una administración dependiente del Ministerio de Seguridad Pública. El *hukou* significaba el acceso a los requerimientos vitales, el empleo y la movilidad en el país.

Hasta antes de las reformas de los años noventa, que iniciaron la flexibilización del sistema, con el *hukou* el gobierno maoísta controlaba la oferta de trabajo en las grandes ciudades, incluidas las zonas costeras donde comenzaron las reformas económicas de apertura al exterior.

Para moverse de un lugar a otro, la población tenía que obtener un permiso de traslado, el cual estaba supeditado a los requerimientos de mano de obra de las ciudades de destino, los accesos a instituciones educativas y los cargos oficiales y militares. El control de la operación del sistema *hukou* se encuentra en los gobiernos provinciales y locales, que definen las condiciones bajo las que se aceptan migrantes en zonas urbanas, así como el cambio de régimen de zonas rurales a zonas urbanas derivado del crecimiento y la creación de infraestructura, y de las previsiones territoriales para futuras expansiones, tanto de establecimientos productivos como de viviendas y servicios públicos.

Actualmente, no existen restricciones legales a la migración interna, al haber sido aprobados los criterios y políticas así como comunicadas oficialmente todas las disposiciones desde el gobierno central, pero existe resistencia de los gobiernos provinciales y locales expresada en restricciones administrativas, principalmente relacionadas con los criterios de elegibilidad y la documentación probatoria requerida a los migrantes.

¹⁰ Véanse los planteamientos de Kevin O'Brien y Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2006.

Las atribuciones provinciales respecto al uso de tierra y administración del *hukou* han conducido, en numerosas ocasiones, a que en las tierras urbanizadas por la expansión de las actividades industriales se hayan generado protestas políticas por bajas compensaciones o por negarse a cambiar el tipo de registro. Se dan situaciones en ambos sentidos; por ejemplo, gobiernos provinciales presionan a estudiantes de institutos locales a cambiar su registro rural por urbano, o población que acepta hacer altos pagos de multas y tarifas para lograr el cambio de registro por urbano.¹¹

La expulsión de migrantes de las ciudades no ha cambiado desde la era maoísta. A partir de 2003, el gobierno central reconoció algunas de las contradicciones y desigualdades generadas por el proceso de crecimiento económico. Por lo que respecta a la migración y sus condiciones de residencia urbana y empleo, se reconoce que las protestas arriesgan la armonía social, lo cual es un tema delicado para el gobierno central que tiende a culpar a los gobiernos provinciales y locales de falta de sensibilidad para resolver problemas que desembocan en protestas públicas, tensión social y quejas en redes sociales.¹²

El hecho de que el sistema de registro *hukou* siga vigente, aun con varias reformas, significa que el socialismo de mercado chino se asienta en instituciones específicas, que configuran sus características como experiencia singular de crecimiento económico y reformas sociales; señala también las diferencias de perspectiva entre el gobierno central y los gobiernos provinciales y locales.

Las reformas de las dos últimas décadas al sistema de registro *hukou* se iniciaron con la devolución de atribuciones fiscales y administrativas a gobiernos de menor nivel. Esto permitió a las ciudades otorgar *hukou* urbano a habitantes de áreas rurales con mayores niveles de ingreso y educación, así como a personas con registro rural que cedieran sus tierras a la expansión

¹¹ Mantener un registro rural puede dar paso además a compensaciones por operaciones de empresas de propiedad colectiva administradas por los gobiernos locales, que se consideran capital propiedad de la comunidad.

¹² Cao Xin, "China: The Question of Income Distribution", *East Asia Forum*, 27 de agosto de 2011. [www.eastasiaforum.org/2011/08/27/the-question-of-income-distribution/.]

urbana. Otras medidas adoptadas se relacionaron con la oferta de registros urbanos a niños y ancianos parientes de migrantes que ya habían obtenido el registro urbano.

En 2010, el gobierno central emitió la Circular número 1 donde propone una nueva reforma del sistema de registro *hukou*.¹³ La propuesta se refiere a ciudades pequeñas y medianas para aceptar cambios de registro rural a urbano, lo que significa que los campesinos locales renuncian al uso de sus tierras para acceder al registro urbano; esta reforma no afecta a los trabajadores migrantes, víctimas principales del sistema de registro, que los mantiene como residentes urbanos sin acceso a servicios sociales similares a los de los nacidos en la localidad.

La reforma tiene sentido al afectar a trabajadores migrantes calificados en ciudades pequeñas y medianas, pues garantiza su acceso a servicios de salud, pensiones de retiro y seguros de desempleo asociados a su lugar de trabajo (*Danwei*), así como el reconocimiento legal y la seguridad de contar con enviar a sus hijos a la escuela pública.

Ajustar el nivel de los salarios mínimos es un mecanismo usado en años recientes por gobiernos provinciales para fijar salarios. Hay una regulación de salarios mínimos en empresas, vigente desde 1993, así como una nueva ley laboral de 1994 y una ley para firma de contratos laborales de 2009. Estas mejoras tampoco benefician a migrantes que aceptan ingresos menores al salario mínimo oficial y peores condiciones de trabajo.

En el espacio laboral y de protección social operan dos mecanismos, uno en zonas urbanas y otro en zonas rurales. Los programas tienen distinto alcance, condiciones y cobertura, particularmente porque en el programa rural se prestan los servicios en un esquema cooperativo.

La cobertura y alcance de las condiciones laborales y de seguridad social en zonas urbanas es una información oficial difundida ocasionalmente. Como ejemplo pueden referirse los datos del año 2008, que se presentan en el siguiente cuadro.

¹³ En 2003, el Consejo de Estado emitió como primer documento, la propuesta de modificaciones al registro familiar, para iniciar el desmantelamiento de las restricciones legales. República Popular China, Documento 1. *Circular para la buena administración y servicios para trabajadores migrantes rurales*, Beijing, Consejo de Estado, 2003.

CUADRO 1. Comunicado estadístico sobre desarrollo del empleo y seguridad social en 2008. Resultados obtenidos en el Programa Básico de Cobertura *Dibao*

Trabajo y empleo

775 millones de personas trabajaron al cierre del año; en la industria primaria, 307 millones; en la industria secundaria, 211 millones y en la industria terciaria, 257 millones.

En áreas urbanas hubo 302 millones de personas y en áreas rurales, 473 millones. Los trabajadores migrantes fueron 225 millones, con 140 millones que trabajaron fuera de su provincia natal.

Seguro de pensión

En áreas urbanas fueron cubiertas 219 millones de personas en el esquema básico; los empleados fueron 166 millones, y los trabajadores retirados, 53 millones. Los trabajadores migrantes en seguros de pensión básica fueron 24 millones.

Han mantenido las cuentas personales del seguro básico de pensión 13 provincias y municipalidades: Liaoning, Jilin, Heilongjiang, Tianjin, Shanxi, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Shandong, Henan, Hubei, Hunan y Xinjiang. Otras 18 provincias, municipalidades, cuerpos de producción y construcción en Xinjiang han publicado sistemas provinciales de seguros de vejez y se preparan reformas en Shanxi, Shanghai, Zhejiang, Guangdong y Chongqing.

El número de personas participantes en el seguro rural de pensión básica fue de 56 millones; los campesinos que lo recibieron fueron cinco millones.

Seguro de cuidado médico

La población cubierta en áreas urbanas son 318 millones, de los cuales son empleados en áreas urbanas 200 millones. Los trabajadores migrantes participan con 43 millones.

Seguro de desempleo

Población cubierta de 124 millones, de los cuales 15 millones de trabajadores son migrantes. El número de asegurados por desempleo decreció, con un total de 930 000 trabajadores migrantes que recibieron un pago único por contrato no renovado en sus empresas.

CUADRO 1. (*Continuación*)

Seguro de heridas laborales

Cobertura de 138 millones, de los cuales 49 millones eran trabajadores migrantes.

Seguro de maternidad

93 millones de asegurados, con 1.4 millones de beneficiados.

Fuente: elaborado con base en República Popular China, *Statistical Communiqué on Labor and Social Security Development in 2008*, Beijing, National Statistics Bureau, 2009.

Las percepciones respecto de los migrantes son distintas para el gobierno central frente a los otros niveles de gobierno; por ejemplo, en las provincias de Zhejiang, Hunan y Heilongjiang (la primera, receptora de migrantes y las otras dos, expulsoras de migrantes) se considera que los migrantes, aunque se emplean en tareas que los trabajadores locales no desean desempeñar, son “extraños necesarios” que exigen esfuerzos fiscales a las autoridades locales.¹⁴

Las regulaciones del gobierno central son interpretadas y aplicadas para mantener las restricciones sobre los trabajadores migrantes, al considerar que eliminarlas significaría la pérdida de ingresos que no serían compensados con transferencias del gobierno central. Es el origen de la tolerancia a la irregularidad en que subsisten los migrantes en zonas urbanas: mejorar la equidad significa pérdidas fiscales. El discurso de armonía y justicia social expresado en regulaciones y leyes que protegen los derechos de los ciudadanos y mejoran su seguridad social, extendido a los migrantes es visto como aumento de cargas a los gobiernos locales, los cuales prefieren gastar en infraestructura para apoyar la actividad económica local y mantener barreras administrativas dirigidas contra los migrantes.

¹⁴ Gloria Davies y Gaby Ramia, “Governance reform towards serving migrant workers: the local implementation of central government regulations”, *The China Quarterly*, vol. 193, marzo, 2008, pp. 140-149.

La responsabilidad de capacitar a los trabajadores migrantes, apoyar sus referencias para la búsqueda de empleo y asegurarse de que sean respetados sus salarios y condiciones de trabajo tiende a ser ignorada por los gobiernos locales; de ahí las protestas laborales, que conducen a enfrentamientos con la policía local y a tensiones sociales.

Con la perspectiva del gobierno central se ha promovido la Ley de Seguridad Social que entró en vigor en junio de 2011 y que garantiza el acceso a beneficios para trabajadores extranjeros en territorio chino —600 000 según cifras oficiales—, pero que tolera restricciones a los trabajadores migrantes nacidos en el país.¹⁵ Se estima que la aplicación de esta ley generará resistencias adicionales en los gobiernos provinciales, a pesar de los esfuerzos del gobierno central por sensibilizar a la población sobre las malas condiciones de los migrantes en las ciudades.¹⁶

La asistencia del bienestar social no ha sido provista por los gobiernos chinos después de las reformas económicas de 1978; en las áreas urbanas el responsable es el empleador. En zonas rurales la asistencia colectiva debe garantizar alimentos, refugio, cuidado de salud, ropa y gastos funerales.

Para Qingwen Xu, Xinpíng Guan y Fangfang Yao se estima que 250 millones de personas han migrado a China en los últimos 20 años.¹⁷ También destacan que antes de las reformas, el sistema de bienestar era dual con distinción entre rural y urbano, pero el resultado de las reformas hace que los trabajadores rurales al vivir en las ciudades se conviertan en ineligibles para los programas de trabajadores urbanos.

Las reformas al sistema de protección social, actualmente basado en seguros individuales y fondos colectivos, intenta aliviar estos problemas, pero la participación de los trabajadores migrantes en los programas de bienestar ha sido muy baja. El sistema

¹⁵ Shan Juan, Li Jing y Peng Yining, "Social security set to cover foreign workers", *China Daily*, 29 de junio de 2011. [<http://usa.chinadaily.com.cn/>]

¹⁶ Véase, por ejemplo, Jiang Yuxia, "Fiery Shenzhen drama exposes migrant workers' plight in society", *Global Times*, 1 de septiembre de 2011. [www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/673691/Fiery-Shenzhen-drama-exposes-migrant-workers-plight-in-society.aspx]

¹⁷ Qingwen Xu, Xinpíng Guan y Fangfang Yao, "Welfare program participation among rural-to-urban migrant workers in China", *International Journal of Social Welfare*, vol. 20, núm. 1, 2011, pp. 10-21.

de seguridad social anterior a la reforma ligaba los beneficios sociales al sitio de trabajo, pero los migrantes no tienen una unidad de trabajo permanente, así que sus contribuciones, al carecer de portabilidad entre ciudades y provincias, se perdían.¹⁸

En los medios de comunicación locales se registra un público desdén hacia los grupos de migrantes rurales, que aumenta por la pérdida de empleo y las inseguridades económicas acarreadas por las reformas y cambios estructurales. Algunos gobiernos locales hacen esfuerzos por incorporar a los migrantes a las comunidades urbanas y mejorar su aceptación pública, con casos extremos de reconocimiento, como en Chongqing, donde se declaró el Día del Migrante Rural en 2007 para reconocer sus contribuciones a la ciudad; además, impulsan programas de construcción de vivienda pública.¹⁹

Desde décadas atrás hay consenso sobre el conflicto en que se encuentra el sistema social de bienestar en China con las reformas económicas y la evolución de la sociedad, lo que crea mayor presión política. El gobierno central busca mejorar los sistemas sociales sin descuidar la estabilidad política y social; sin embargo, dada la escala del mercado de trabajo y los requerimientos de la seguridad social, no es viable un sistema nacional de previsión social. La alternativa fue reforzar las atribuciones provinciales en la materia, sin asegurar transferencias del gobierno central ni considerar la capacidad para compensar los ingresos de los gobiernos provinciales con menores habilidades para recaudar fondos debido a la menor actividad económica desarrollada en su territorio, que condiciona su capacidad de recaudación. Así se explica que los gobiernos provinciales y locales mantengan los requisitos administrativos que excluyen a los migrantes de la protección social.

Respecto de estas diferencias entre el gobierno central y los gobiernos provinciales, Timothy Cheek²⁰ sostiene que puede interpretarse como el intento del gobierno central por retomar el control de algunas facultades, lo que tropieza con la

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Wang Bo, "Big realty program to solve house woes", *China Daily*, 7 de septiembre de 2010. [www.chinadaily.com.cn/business/2010-07/09/content_10085698.htm.]

²⁰ Timothy Cheek, *Living with Reform. China since 1989*, Londres-Nueva York, Fernwood Publishing-Zed Books, 2006.

resistencia de los gobiernos locales que disfrutaban de sus nuevas atribuciones y mecanismos de ingresos.

Bienestar de la población en China

El análisis de la situación de la población de China en materia de bienestar social se refiere generalmente a indicadores de acceso a servicios de salud, educación, vivienda y empleo. Son temas que reflejan la evolución del bienestar social y señalan algunos problemas en términos de la aparición de tensiones y fuentes de desigualdad en las sociedades.

La reestructuración económica de China, iniciada gradual y experimentalmente, cobró fuerza después de 1978, cuando se estableció el objetivo de lograr altas tasas de crecimiento abriendo la economía al exterior y combinando la gestión de mercado y la gestión estatal.

Los bajos costos laborales y la variedad de incentivos fiscales y financieros atrajeron inversión extranjera directa, primero en zonas específicas y después de forma generalizada. Las reformas que afectaron a las empresas de propiedad estatal significaron el despido de trabajadores, la privatización de unas y fusión de otras, el surgimiento de nuevos mecanismos de propiedad colectiva y de participación de capitales, así como la reserva de actividades y sectores exclusivos para actividades estatales.²¹

La pobreza extrema, principalmente rural, fue combatida con sistemas de transferencia de ingresos, nuevas opciones de actividad económica, la aceptación de varias modalidades de propiedad del capital, la creación de infraestructura de servicios públicos y otras opciones de movilidad de la población en el territorio.

Sin embargo, las altas tasas de crecimiento durante un largo periodo no se han transformado en mayor bienestar para parte de la población ni han sido necesariamente benéficas para todos los chinos la privatización y las operaciones de mercado de algunos sectores. Por ejemplo, la reestructuración que per-

²¹ Gabriela Correa López, "Sistema de servicios de salud en China", en Gabriela Correa (coord.), *Sistemas de salud pública y bienestar social*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.

mitió la privatización de una amplia gama de servicios deja sin acceso garantizado de servicios públicos de salud a una parte importante de la población.

Chou Win Lin y Zijun Wang argumentan que las reformas en el sistema de salud no pueden considerarse exitosas, ya que además de existir distintos mecanismos en zonas urbanas y rurales, la participación del sector privado elevó el costo y deterioró la calidad de los servicios.²²

Según Win Lin y Wang si se considera el gasto en salud entre regiones destaca la desigual distribución, pues aunque China invierte alrededor de 5% de su producto interno bruto en salud, sólo una quinta parte es para las áreas rurales. Esto ha provocado mayor desigualdad entre las provincias, lo que se refleja tanto en la esperanza de vida como en la mortalidad infantil.

En 2003, el gobierno central puso en marcha un sistema de seguridad en salud para mejorar los servicios y la cobertura en áreas rurales, con lo que se ha cubierto a cerca de 85% de la población, con calidad limitada, en un esquema cooperativo y con un sistema de reembolso, lo que aleja a las familias sin ingresos para las cuales algunas enfermedades resultan catastróficas. El problema más grave es el acceso a los servicios de salud de trabajadores sin estabilidad laboral, debido a que las prestaciones sociales continúan como responsabilidad del empleador.²³

Los servicios públicos de salud en China son un asunto que genera descontento, particularmente en áreas rurales, a pesar de una serie de reformas y el aumento en el gasto del gobierno en ese rubro.²⁴ Los debates académicos, oficiales e institucionales reconocen que el mercado no es la mejor solución para proveer de servicios de salud al total de la población, que la estructura de la oferta y la demanda se ha convertido en fuente de desigualdad sustantiva entre la población, no sólo entre la urbana y la rural, sino también entre la de ingresos medios e ingresos elevados, la última con acceso a sofisticados tratamientos e instalaciones.

El periodo maoísta hizo de China el líder mundial en calidad y cobertura de sistemas de salud. El segundo periodo de re-

²² Chou Win Lin y Wang Zijun, "Regional inequality in China's health care expenditures", *Health Economics*, vol. 18, julio, 2009, pp. S137-S146.

²³ Correa López, "Sistema de servicios de salud en China", *op. cit.*

²⁴ *Idem.*

formas, entre 1980 y 2003, mejoró la eficiencia en la prestación de los servicios de salud pero el acceso era inequitativo. El aumento de los costos y del gasto que hacen los pacientes, prescripciones inútiles de medicamentos y análisis clínicos, tratamientos sofisticados con uso privado de implementos de alta tecnología son algunos de los problemas más relevantes en el sistema de salud chino.

Los habitantes de las zonas urbanas disponen de seguros de salud con contribuciones del empleador, del trabajador y del gobierno (central y local), a lo que se han añadido sistemas básicos de salud, en tanto que los pobladores de zonas rurales se atienden en sistemas cooperativos locales que dependen de la capacidad financiera del gobierno local. Los gastos de hospital son cercanos al promedio anual del salario rural y a casi dos tercios del ingreso disponible urbano promedio. Estos gastos contribuyen a la pobreza; por ello, los campesinos y los trabajadores de bajos ingresos procuran evitar las instituciones de salud.

En las zonas rurales, los fondos se dividen en una cuenta individual con contribuciones obligatorias y una cuenta social con aportaciones similares de los gobiernos local y central. En las zonas urbanas, el seguro médico básico está diseñado para todos los empleados y jubilados y es cubierto por el empleado, con el equivalente a 2% de su salario, y el empleador, que aporta el equivalente a 6% del salario del trabajador. Los asegurados urbanos tienen dos cuentas: individual para gastos de pacientes no hospitalizados, servicios de emergencia y costo de medicinas, y la cuenta común social, de la cual, 70% es contribución del empleador y el resto, aportaciones de gobierno provincial y central. Tanto los asegurados rurales como los urbanos reciben el pago por eventos médicos, mediante reembolso con el uso de coaseguros. Esto significa que deben adelantar el pago de los servicios médicos y tramitar el reembolso de las categorías en que proceda el reclamo al seguro.²⁵

En las reformas de 2009 se optó por promover esquemas individuales de seguros médicos de cobertura básica —en los cuales la contribución de los empleadores y de los trabajadores es sustancial— bajo las atribuciones de los gobiernos provin-

²⁵ *Idem.*

ciales. Este esquema da diversas posibilidades de coberturas y calidad de los servicios, dependiendo de la situación financiera de los gobiernos provincial o local.²⁶

Respecto de la educación, el gobierno ha desempeñado una importante función a través del sistema de registro familiar. Se ha logrado ampliar la cobertura educativa básica, con mayor éxito en zonas urbanas donde la población ha alcanzado mayores y mejores niveles educativos. Se ha extendido la posibilidad de educación secundaria y terciaria en colegios e institutos provinciales, con un pequeño grupo de estudios avanzados altamente especializados. Los apoyos para recibir educación en el extranjero son importantes, pero los obtiene un reducido grupo de estudiantes talentosos con buenas relaciones familiares y económicas.

En las zonas rurales se ha encontrado que una amplia capa de la población ha sido marginada de los servicios escolares; además, los jóvenes con educación secundaria son candidatos a migrar a zonas urbanas en busca de trabajos que generen remesas para las familias.²⁷

Se puede identificar, junto con la renovación de los valores tradicionales jerárquicos y la política de un único hijo para las parejas, la falta de registro para segundos y terceros hijos, generalmente las niñas, en la educación básica pública, lo que los segrega cuando la familia no dispone de ingresos para pagar servicios educativos privados.

El acceso a la educación resulta central para la creación de las capacidades laborales especializadas. Además, existen serias diferencias: la educación ofrecida en las zonas urbanas del este del país es de mejor calidad que en el resto de las regiones y zonas rurales. Sólo algunas provincias y ciudades tienen capacidad financiera para dar servicios educativos a los migrantes; por ejemplo, Shanghái.²⁸

²⁶ *Idem.*

²⁷ Se discuten también en la literatura especializada los cambios en la estructura familiar de los migrantes, ya que se calcula que en 2005 fueron 14 millones de niños los que permanecieron en las zonas rurales a cargo de familiares de edad avanzada. Véase, por ejemplo, World Bank, *From poor areas to poor people: China's evolving poverty reduction agenda. An assessment of poverty and inequality in China*, op. cit.

²⁸ Richard Herd, *A Pause in the Growth of Inequality in China?*, OECD Economics Department Working Paper, núm. 748, París, OECD Publishing, 2010.

Respecto de las condiciones de empleo, se identifica una segmentación del mercado laboral que además de enfrentar en competencia por puestos de trabajo a despedidos de las empresas de propiedad estatal, migrantes y trabajadores locales, asigna responsabilidades de protección social al empleador, para proporcionar vivienda, servicios de salud y protección social a sus trabajadores.

Appleton y Song sostienen que la paulatina concentración de la población en las ciudades, junto con los resultados de las reformas económicas, ha creado estilos de vida complejos, alta contaminación del aire y del agua, problemas de transporte, hacinamiento, inseguridad y, en general, una creciente tensión por obtener logros económicos.²⁹

Los salarios mínimos son establecidos localmente, por medio de recomendaciones gubernamentales, y han ido al alza en términos nominales en los últimos años. Esto ha dado paso a la discusión sobre si se ha agotado la reserva de mano de obra, lo cual es descartado por el flujo continuo de migrantes y por la respuesta a los ciclos y crisis económicas, donde el despido sin pago ni explicaciones a trabajadores migrantes es la primera y veloz solución de ajuste. En 2010, por ejemplo, sólo la mitad de los trabajadores tenían contratos firmados. Por otra parte, las empresas tienden a ignorar la legislación laboral, usualmente no respetan la reglamentación de los salarios mínimos, no pagan salarios a tiempo y evaden los pagos al sistema de seguridad social.³⁰

La expansión del mercado inmobiliario en las zonas urbanas ha permitido que una mayor proporción de personas compren una vivienda, aunque la posibilidad de compra está fuertemente vinculada al ingreso y la estabilidad laboral. Así que familias de menores ingresos, generalmente migrantes, se hacían en edificios ruinosos o en zonas aledañas sin servicios públicos toleradas por las autoridades locales. El problema para los migrantes en las grandes ciudades es que el *hukou* los

²⁹ Simon Appleton y Lina Song, "Life Satisfaction in Urban China: Components and Determinants", *World Development*, vol. 36, núm. 11, 2008, pp. 2325-2340.

³⁰ Richard Herd, Vincent Koen y Anders Reuterswärd, *China's labour market in Transition. Job creation, migration and regulation*, OECD Economics Department Working Paper, núm. 749, París, OECD Publishing, 2010.

excluye de los servicios locales y afecta sus condiciones de empleo y residencia.³¹

Además, solamente los trabajadores con un empleo permanente reciben de sus empresas servicios médicos y contribuciones a pensiones. De esta forma, la desigualdad de las regiones se traslada a la ciudad, a los grupos sociales: una segregación adicional que excluye a los migrantes de los beneficios y derechos que los gobiernos locales otorgan a los ciudadanos nacidos en su territorio.³²

La desigualdad entre las regiones también se refleja en el aspecto alimenticio, pues la incidencia de desnutrición es mucho más alta en las zonas rurales que en las urbanas. Por ejemplo, en los años previos a la crisis de 2008-2009, la prevalencia de desnutrición en China era de alrededor de 10% de la población total, lo que en números absolutos representaba alrededor de 127 millones de personas. La cuestión para el gobierno chino es que gran parte de esa población con desnutrición se encuentra en regiones remotas y menos desarrolladas, lo que ha dificultado erradicar el problema.³³

Comentarios finales

Existen diversos trabajos que han mostrado que el sistema *hukou* es una de las principales fuentes de desigualdad entre las regiones y dentro de las regiones en China. La estratificación que se asocia al sistema segmenta el mercado laboral, impulsa la desigualdad urbana y rural así como la regional, además de originar condiciones desconocidas en China en la era maoísta: marginación y exclusión social.

Aunque la economía china ha logrado altas tasas de crecimiento del producto interno bruto per cápita durante un largo periodo, se han originado —como nuevos problemas del

³¹ Wen Zhihui, “The impact of the hukou system on income inequality in China”, trabajo académico, China Center for Economic Research, Peking University, 3 de diciembre de 2007.

³² *Idem.*

³³ Yun Li y Wen Yu, “Households food security in poverty-stricken regions: evidence from western rural China”, *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, vol. 1, 2010, pp. 386-395.

desarrollo económico— desequilibrios sectoriales y sociales, que identifican como perdedores de las reformas a los desempleados de las empresas de propiedad estatal, a los migrantes y a grupos rurales de población. La disminución de la pobreza extrema ha sido significativa, pero la desigualdad rural-urbana se ha hecho mayor. El control político y las formas autoritarias de gobierno, particularmente local, se mantienen como mecanismos de exclusión social y, en la perspectiva del desarrollo humano, afectan la libertad de elección, incluso en esta forma de experiencia china llamada socialismo de mercado.

Un elemento fundamental es el sistema *hukou*, que formalmente ha eliminado todas las restricciones a la migración, pero que en la práctica refrenda la desigualdad. En términos de equidad —uno de los elementos centrales del desarrollo humano—, el gobierno chino enfrenta serias dificultades para lograr que el registro familiar no limite las opciones disponibles para migrantes y tampoco afecte el acceso a los servicios sociales públicos. Más grave aún es que esa desigualdad entre las regiones se reproduce sistemáticamente.

La existencia de mejores servicios educativos y mayor nivel de salarios en las zonas urbanas hace más complicado reducir la brecha que hay entre éstas y las zonas rurales, toda vez que una mejor educación y mayores salarios dan a los ciudadanos mayores posibilidades de mejorar su calidad de vida.

Todo parece indicar que el *hukou*, con sus restricciones, mantendrá una abundante oferta de trabajo en el corto y mediano plazos, e impedirá atemperar los problemas de inequidad y marginación, que deberían reducirse consistentemente si China se propusiera mejorar en términos de desarrollo humano. Desde una perspectiva económica, en China los problemas del desarrollo económico se han vuelto más complejos.

Tanto en el gobierno central como en los gobiernos provinciales y locales se identifican diversas propuestas, agrupadas bajo el nombre de “nueva izquierda”, que cuestionan las reformas por los magros resultados en bienestar social.³⁴ Los discursos de Hu Jintao y Wen Jiabao destacan el problema en términos de la armonía social, pero las fuerzas desatadas del

³⁴ Mark Leonard, *What Does China Think?*, Nueva York, PublicAffairs, 2008.

mercado han afectado indudablemente en forma desfavorable el bienestar social.

Finalmente, para retomar un planteamiento abstracto del desarrollo humano, el tema de la libertad. Dado que el desarrollo humano presupone la libertad del individuo para elegir el modo de vida que más le convenga donde sus logros están en función de sus proyectos personales, difícilmente podrá hablarse en China de desarrollo humano si se mantiene en la práctica un sistema de registro que limita administrativamente no sólo la libertad de movimiento de la población, sino además las propias capacidades de la gente al excluirlas de los servicios básicos para su desarrollo. No es el único mecanismo que debe trasladarse de las reformas legales a la vida cotidiana de la población, aunque se mantiene como un elemento con múltiples efectos desfavorables para el bienestar.

Amartya Sen equipara el desarrollo con la libertad. Si bien esta postura es matizada cuando se trata de la experiencia china, los teóricos occidentales sobre el desarrollo humano le conceden un lugar primordial. La democracia adquiere un rol central para el análisis sobre el bienestar, en términos de que no puede haber desarrollo si está coartada la libertad del individuo. En el caso de China son los contenidos de las políticas públicas los que habrá que valorar desde la perspectiva del desarrollo humano, de forma que se respete la singularidad de su experiencia. China diseñará su propia visión de desarrollo individual supeditada a los intereses colectivos pero, entre tanto, atender asuntos económicos del desarrollo económico es fundamental para su propia estabilidad y expansión. ❖

Dirección institucional de los autores:

Departamento de Economía

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa

San Rafael Atlixco 186

Vicentina, Iztapalapa

09340, México, D.F.

✉ gcl@xanum.uam.mx

✉ escoldo@gmail.com

Bibliografía

- APPLETON, Simon y Lina Song, "Life Satisfaction in Urban China: Components and Determinants", *World Development*, vol. 36, núm. 11, 2008, pp. 2325-2340.
- CAO XIN, "China: The Question of Income Distribution", *East Asia Forum*, 27 de agosto de 2011. [[www.eastasiaforum.org/2011/08/27/the-question-of-income-distribution/.](http://www.eastasiaforum.org/2011/08/27/the-question-of-income-distribution/)]
- CHEEK, Timothy, *Living with Reform. China since 1989*, Londres-Nueva York, Fernwood Publishing-Zed Books, 2006.
- CHOU WIN LIN y Wang Zijun, "Regional Inequality in China's Health care Expenditures", *Health Economics*, vol. 18, julio, 2009, pp. S137-S146.
- CORREA LÓPEZ, Gabriela, "Sistema de servicios de salud en China", en Gabriela Correa (coord.), *Sistemas de salud pública y bienestar social*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- DAVIES, Gloria y Gaby Ramia, "Governance Reform towards Serving Migrant Workers: The Local implementation of Central Government Regulations", *The China Quarterly*, vol. 193, marzo, 2008, pp. 140-149.
- HAQ, Mahbub ul, "People in Development", Paul G. Hoffman Lecture, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 1988.
- HERD, Richard, *A Pause in the Growth of Inequality in China?*, OECD Economics Department Working Paper, núm. 748, París, OECD Publishing, 2010.
- HERD, Richard, Vincent Koen y Anders Reutersward, *China's Labour Market in Transition. Job Creation, Migration and Regulation*, OECD Economics Department Working Paper, núm. 749, París, OECD Publishing, 2010.
- JIANG YUXIA, "Fiery Shenzhen drama exposes Migrant Workers' plight in society", *Global Times*, 1 de septiembre de 2011. [[www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/673691/Fiery-Shenzhen-drama-exposes-migrant-workers-plight-in-society.aspx.](http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/673691/Fiery-Shenzhen-drama-exposes-migrant-workers-plight-in-society.aspx)]
- LEONARD, Mark, *What Does China Think?*, Nueva York, PublicAffairs, 2008.
- O'BRIEN, Kevin y Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China*, Cambridge-Nueva York, Cambridge University Press, 2006.
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución 41/128*, 4 de diciembre de 1986.
- QINGWEN XU, Xiping Guan y Fangfang Yao, "Welfare Program participation among Rural-to-Urban Migrant Workers in

- China”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 20, núm. 1, 2011, pp. 10-21.
- República Popular China, *Statistical Communiqué on Labor and Social Security Development in 2008*, Beijing, National Statistics Bureau, 2009.
- República Popular China, Documento 1. *Circular para la buena administración y servicios para trabajadores migrantes rurales*, Beijing, Consejo de Estado, 2003.
- República Popular China, *New Progress in Development – oriented Poverty Reduction Program in Rural China*, noviembre, Beijing, Consejo de Estado, 2011.
- SEN, Amartya, “Public Action and the Quality of Life in Developing Countries”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 43, núm. 4, 1981, pp. 287-319.
- SEN, Amartya, “The Standard of Living: Lecture I, Concepts and Critiques”, en Geoffrey Hawthorn (ed.), *The Standard of Living*, Nueva York, Cambridge University Press, 1987.
- SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf, 1999.
- SEN, Amartya, *The idea of Justice*, Nueva York, Penguin Books, 2010.
- SEN, Amartya, “Quality of Life: India vs. China”, *The New York Review of Books*, 12 de mayo de 2011. [www.nybooks.com/articles/archives/2011/may/12/quality-life-india-vs-china/?pagination=false.]
- SHAN JUAN, Li Jing y Peng Yining, “Social Security set to Cover Foreign Workers”, *China Daily*, 19 de junio de 2011. [<http://usa.chinadaily.com.cn/>]
- WANG BO, “Big Realty Program to solve House Woes”, *China Daily*, 7 de septiembre de 2010. [www.chinadaily.com.cn/business/2010-07/09/content_10085698.htm.]
- WEN ZHIHUI, “The Impact of the Hukou System on Income inequality in China”, trabajo académico, China Center for Economic Research, Peking University, 3 de diciembre de 2007.
- WORLD BANK, *From poor Areas to poor People: China’s evolving Poverty Reduction Agenda. An Assessment of Poverty and Inequality in China*, Washington, Poverty Reduction and Economic Management Department-East Asia and Pacific Region-The World Bank, 2009.
- YUN LI y Wen Yu, “Households food Security in Poverty-Stricken Regions: Evidence from Western Rural China”, *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, vol. 1, 2010, pp. 386-395.