



Problemas del Desarrollo. Revista
Latinoamericana de Economía
ISSN: 0301-7036
revprode@servidor.unam.mx
Universidad Nacional Autónoma de México
México

Correa, Gabriela; Núñez, René
Migración y exclusión en China: Sistema hukou
Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, vol. 44, núm. 172, enero-marzo,
2013, pp. 105-122
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11825315006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

MIGRACIÓN Y EXCLUSIÓN EN CHINA: SISTEMA *HUKOU*

Gabriela Correa* y René Núñez**

Fecha de recepción: 27 de febrero de 2012. Fecha de aceptación: 1 de agosto de 2012.

RESUMEN

En el presente trabajo se hace un análisis del bienestar de la población china considerando algunos problemas relacionados con la perspectiva del Enfoque de las capacidades y la segmentación del mercado laboral, que ha sido impulsada por el sistema de registro familiar (*hukou*). Se destaca también en el texto que el notable crecimiento económico chino de las últimas décadas ha resultado en desigualdad económica social y cómo a pesar de que las reformas al *hukou* aumentaron la movilidad de la población, para los migrantes tanto rurales como residentes urbanos de otras ciudades se mantienen las dificultades de acceso a beneficios y servicios públicos por estar registrados en otro lugar.

Palabras clave: China, migración, *hukou*, bienestar, desarrollo económico.

MIGRATION AND EXCLUSION IN CHINA: THE *HUKOU* SYSTEM

Abstract

This work analyzes the well-being of the Chinese population and considers some of the related problems from the point of view of capabilities and segmentation of the labor market, which has been driven by the household registration system (*hukou*). This study also points out that China's notable economic growth in the past few decades has resulted in social economic inequality and, despite the fact that reforms to *hukou* increased mobility among the population, both rural migrants and urban residents from other cities still face obstacles in accessing public benefits and services, as they are registered in a different place.

Key Words: China, migration, *hukou*, well-being, economic development.

* Profesora-investigadora, Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México. Correo electrónico: gcl@xanum.uam.mx

** Maestro en Economía Social, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa. Correo electrónico: escoldo@gmail.com

MIGRATION ET EXCLUSION EN CHINE : SYSTÈME HUKOU

Résumé

Dans ce travail, il est procédé à l'analyse du bien-être de la population chinoise en prenant en compte certains problèmes liés à l'approche centrée sur les capacités et la segmentation du marché du travail, qui a été impulsée par le système de registre familial (hukou). Le texte souligne aussi que la notable croissance économique chinoise des dernières décennies a produit inégalité économique et sociale, et comment, bien que les réformes hukou aient augmenté la mobilité de la population, les migrants, autant ceux des campagnes que ceux d'autres villes, demeurent confrontés aux difficultés d'accès aux bénéfices et services publics du fait qu'ils sont enregistrés autre part.

Mots clés: Chine, migration, *hukou*, bien-être, développement économique.

MIGRAÇÃO E EXCLUSÃO NA CHINA: SISTEMA HUKOU

Resumo

No presente artigo se faz uma análise do bem-estar da população chinesa considerando alguns problemas relacionados com a perspectiva do Enfoque das capacidades e a segmentação do mercado de trabalho, que foi impulsada pelo sistema de registro familiar (hukou). Destaca-se também no texto que o notável crescimento econômico chinês das últimas décadas resultou na desigualdade econômico-social e como, apesar de que as reformas ao hukou aumentaram a mobilidade da população, para os migrantes tanto rurais como residentes urbanos de outras cidades se mantêm as dificuldades de acesso a benefícios e serviços públicos por estarem registrados em outro lugar.

Palavras-chave: China, migração, *hukou*, bem-estar, desenvolvimento econômico.

中国的移民和排斥：户口制度

摘要

本文分析了中国居民福利状况，并从劳动力市场容量和分割的角度探讨了相关问题，而这些问题则是由户口制度引发的。本文也强调了过去几十年中国经济高速增长导致的社会经济不平等问题，尽管户口制度改革，提高了人口流动性，但是，对农村和其他城市移民人口而言，难以获得与当地城市居民一样的公共福利和服务，原因是他们的户口登记属于不同的地方。

关键词：中国 移民 户口 福利 经济发展

INTRODUCCIÓN

Una de las razones para analizar las condiciones del bienestar de la población en la República Popular China (China) es que junto con la expansión económica se ha registrado una ampliación de la desigualdad económica y social, que es reconocida por el gobierno y por organizaciones internacionales: “crecimiento cercano al 10%, cerca de 500 millones de personas aliviadas de pobreza” y “relativamente alta desigualdad económica y social”, son algunos de los términos en que se refieren los problemas (World Bank and Development Research Center of the State Council, 2012: XV-XVII).

La desigualdad económica suele resultar en conflictos, protestas e indeseadas consecuencias sociales, que podrían convertirse en un obstáculo para el crecimiento y desarrollo sostenible en China y que son asumidos como retos principalmente por el gobierno central (Chinese Government's Official Web Portal, 2011: 1).

En los últimos cuarenta años la población china se ha desplazado a las zonas urbanas y costeras del país tanto por la expansión económica como por la flexibilización del *hukou*.¹ Por ejemplo actualmente en la municipalidad de Beijing un tercio de los cerca de 20 millones de habitantes no están registrados como residentes locales, en tanto que en Shanghai las cifras son 6 millones de habitantes no registrados como residentes locales de los 19 millones del total (Xiaodong, 2011: 24). En las ciudades de destino los migrantes tienen acceso limitado a los servicios públicos y de protección social, por lo cual acuden a servicios prestados por particulares que generalmente están fuera de las regulaciones locales.

Al trasladarse a las ciudades la población migrante participa en un segmento del mercado laboral con malas condiciones salariales y de trabajo, escasas prestaciones laborales, contribuciones poco atractivas para su jubilación y dificultades para moverse a otro estrato laboral. Adicionalmente a la segmentación laboral, el acceso a servicios públicos de salud, educación y vivienda queda restringido para las personas con *hukou* de la localidad, pero aun así la mayor variedad de alternativas de empleo en zonas urbanas, como trabajadores de construcción, subcontrataciones manufactureras, autoempleo, ventas y servicios personales, resulta ser una fuerza de atracción para los migrantes.

Es decir, el sistema *hukou* tiene relevancia en términos de la segmentación del mercado laboral, y también la adquiere en tanto fractura el acceso a la se-

¹ La traducción exacta del término es “registro familiar”, lo cual capta la condición hereditaria del registro.

guridad social básica (World Bank and Development Research Center of the State Council, 2012: XV-XVII).

Entre otros factores de impulso de migración rural a zonas urbanas están la importancia de las remesas a familiares que permanecen en zonas rurales, la limitada capacidad productiva de actividades agropecuarias en algunas zonas, así como la posibilidad de lograr formas de ahorro para instalación futura de negocios (Huafeng Zhang, 2010: 53).

En este trabajo se describen en primer lugar algunas características del sistema *hukou*, así como las principales reformas que se han aplicado. Posteriormente se analizan las relaciones entre reformas de mercado, migración y bienestar social. En una tercera sección se revisan los argumentos que cuestionan la gestión actual del *hukou* y se discuten algunas de las alternativas de políticas públicas de bienestar social relacionadas con el *hukou*, que son propuestas en foros oficiales y académicos.

Es importante aclarar que la documentación con cifras nacionales de las características del sistema *hukou* no se registran oficialmente, así que los datos son referencias y resultados de investigaciones en ciertas provincias y localidades, por lo cual deben ser considerados como estimaciones e ilustración de los temas que se discuten en el texto.

EL SISTEMA *HUKOU*

El establecimiento del sistema de registro familiar se inició formalmente en 1958 como parte de los mecanismos de planificación económica centralizada (Chunping Han, 2009: 2). Se trata de uno de los mecanismos de control del movimiento poblacional que el gobierno maoísta creó, con una administración dependiente del Ministerio de Seguridad y Policía. El *hukou* garantizaba la satisfacción de todos los requerimientos vitales, el empleo y la movilidad en el país, en el contexto de la planificación económica.

Mediante el sistema de registro familiar el gobierno maoísta operaba el control de empleos, la movilidad de la población, la provisión local y nacional de educación, vivienda y salud, logrando también mantener un control político que reducía las posibilidades de protesta social. Las reformas legales al sistema de registro familiar se iniciaron en los años ochenta con la aceptación de traslados de la población rural a zonas urbanas en busca de empleo.

En las décadas de planificación centralizada del gobierno maoísta, la población debía obtener un permiso de movilidad para trasladarse a un lugar distinto al de su registro, y dicho permiso estaba supeditado a los requerimientos de mano de obra de las ciudades de destino, los accesos a instituciones educativas

así como a las adscripciones de cargos oficiales y militares. En este contexto, las reformas económicas mantuvieron el control de la oferta de trabajo en las grandes ciudades costeras, que fueron las zonas en donde se iniciaron las reformas económicas de apertura al exterior (Kam Wing Chan, 2010: 357).

En sus inicios, el sistema *hukou* establecía dos grandes clasificaciones: por elegibilidad socio-económica y por tipo de residencia (Kam Wing Chan y Buckingham, 2008: 587 y ss.). La primera clasificación dividía a la población en agrícola y no agrícola, estableciendo el tipo de beneficios estatales que recibiría. Esta distinción fue distanciándose de la ocupación con el paso de los años, particularmente por actividades no agrícolas en zonas rurales. Las personas con registro agrícola no obtenían muchos beneficios, por lo que parte de esa población buscaba cambiar su situación a no agrícola, aunque este proceso estaba limitado por los gobiernos locales, la expansión de empresas de propiedad estatal y la ampliación de actividades manufactureras en zonas rurales.

La segunda clasificación, por tipo de residencia, dividía a la población en local y no local. Mientras que la primera división –agrícola y no agrícola– establecía el tipo de beneficios que podía disfrutar cada persona, la clasificación por lugar de residencia determinaba el sitio en donde se deberían coleccionar los beneficios, ya que ahí se localizaba el registro del empleo.

Con estas dos grandes clasificaciones del *hukou*, resultaba una combinación para llegar a cuatro tipos de identidad: urbano-local, rural-local, urbano-no local y rural-no local, con acceso diferenciado a los beneficios públicos y operaciones distintas en zonas urbanas y rurales.

Durante la década de los años noventa, con las reformas estructurales en variados órdenes de la economía y la sociedad en China, se iniciaron una serie de modificaciones al *hukou*, con las que se buscó eliminar gradualmente las clasificaciones de rural y urbano que finalmente estableció una división en “local” y “no local o externo” (Kam Wing Chan y Buckingham, 2008: 587 y ss.).

Las reformas, que pueden agruparse en tres etapas como se señalará más adelante, buscaron suprimir la división entre local y no local, pero sólo la población con un *hukou* local tenía acceso garantizado a educación, salud y otros beneficios otorgados por el gobierno. Es decir, los migrantes, quienes contaban con un *hukou* no local (a pesar de que algunos se convirtieron con el paso del tiempo en residentes en las grandes ciudades por periodos superiores a diez años) siguen excluidos de los beneficios de seguridad social gubernamental, particularmente servicios públicos de educación, salud, vivienda y jubilación, que son jurisdicción de los gobiernos locales, ya sean provincias o municipios.

En los hechos, no hubo una gran diferencia en términos de mejora del bienestar de los migrantes entre la antigua y la nueva reglamentación del

hukou, y la administración local de los sistemas incluyó componentes de variedad de esquemas de acceso a servicios, que dependía de las capacidades presupuestales de los gobiernos, de los cambios de tipo de registro y de la vigencia de permisos de residencia. En la práctica algunos registros rurales se cambiaron a urbanos, otros recibieron permisos de residencia permanente o temporal sin cambiar su tipo de registro y otros más se mantuvieron en las ciudades con *hukou* rural, lo cual los colocó en posición formal de residencia ilegal (Kam Wing Chan y Buckingham, 2008: 587 y ss.).

A partir del año 2000 se avanzó en otras reformas al sistema *hukou*, ya que se ampliaron notablemente los permisos de migración para la población rural que pudiera comprobar tener un trabajo legal en la ciudad y un lugar para vivir. Sin embargo, estas reformas han sido muy discutidas en medios académicos, dado que al otorgar atribuciones a las autoridades locales para determinar la cuota en el número de migrantes aceptables, se agregaron mayores limitantes, bajo el argumento de la menor capacidad para brindar servicios públicos a la población adicional.

Otra característica del *hukou* es que no está basado en la actividad o condición de residencia. Puede haber agricultores con *hukou* urbano a pesar de que trabajen en zonas rurales, aunque también existen personas con *hukou* rural que tienen un trabajo industrial. En cualquier caso, la clasificación que hace el sistema *hukou* genera una discriminación hacia la población rural, ya que los beneficios y sistemas de servicios públicos disponibles son de menor cobertura y calidad que los correspondientes a la población urbana (Correa López, 2009: 163).

Se podrían establecer tres etapas en las cuales se ha modificado el registro familiar. La primera de ellas se ubica a partir de 1980, cuando se transfiere la responsabilidad de gestionar cambios en las condiciones de los registrados a los gobiernos locales provinciales o municipales, con lo cual los trabajadores con un *hukou* rural podían trabajar en pequeñas ciudades o pueblos, además de la tolerancia de gobiernos locales a personas que se trasladaban sin dicho permiso. Casi al mismo tiempo, se dictaron algunas regulaciones para que se adquirieran permisos con la condición de renunciar a derechos de tierra y a participación de ganancias en empresas de propiedad colectiva, lo que significó ingresos para gobiernos locales y la posibilidad de cambiar el uso de tierra para proyectos productivos e infraestructura (Kam Wing Chan y Buckingham, 2008: 591 y ss.).

La segunda etapa, que se inicia en 1990, se caracteriza por la posibilidad abierta del cambio de registro en el tipo de *hukou*. A mediados de la década, las grandes ciudades comenzaron a ofrecer un *hukou* de “tipo azul”, que podía

ser obtenido por aquellos que cumplieran con pagos monetarios, comprobaran habilidades educativas y laborales con requisitos estrictos de empleo, posesión de inmuebles y pago de impuestos.

A partir de 1995 algunos gobiernos locales diseñaron un programa para otorgar un *hukou* urbano a aquellos migrantes rurales que contaran con un empleo urbano y con residencia en ciertas ciudades por varios años, controlando el tipo de actividades permitidas. Por ejemplo, en Beijing se estableció un listado de actividades excluyentes para los migrantes como choferes de transporte público y dependientes en tiendas. En otro ejemplo, en Shanghai se establecieron como requisitos un empleo formal compatible con la formación profesional, la correspondiente permanencia en sistemas de seguridad social por siete años, la puntualidad en el pago de impuestos y nivel educativo de secundaria como mínimo (Kam Wing Chan y Buckingham, 2008: 593 y ss.).

La tercera y última etapa de reformas al sistema *hukou* se establece a partir del año 2010. Desde ese momento, el gobierno central consolidó sus esfuerzos en desaparecer todas las barreras formales ligadas al *hukou* que impidieran el flujo migratorio, pero sin garantizar acceso a servicios sociales, manteniendo la responsabilidad provincial o municipal al respecto. Las respuestas provinciales y locales fueron distintas dependiendo de su capacidad financiera, pero las nuevas atribuciones no estuvieron acompañadas de transferencias desde el gobierno central, lo cual dio paso a ejercicios locales de recolección fiscal para mejorar sus ingresos. Por ejemplo en Shijiazhuang, capital de Hebei, se aceptó que migrantes con al menos dos años de residencia y con empleo en la ciudad, bajo la categoría “trabajadores” compraran su permiso de residencia. Las barreras se convirtieron de legales en administrativas, principalmente con criterios de elegibilidad y documentación probatoria.

Con las reformas al sistema *hukou* la población puede moverse con libertad en el territorio, dependiendo de sus propios recursos e ingresos para el pago en los mercados de servicios de educación, salud, vivienda y jubilación. La residencia en aldeas y pequeños pueblos fue abierta para todos aquellos que tuvieran un empleo legal y un lugar seguro donde vivir. También se redujeron o eliminaron los límites en el número de solicitudes para obtener la residencia permanente, manteniendo altas las tarifas locales por trámites.

Desde 2011 el gobierno central ha difundido las medidas formales tendientes a considerar las reformas al sistema *hukou*, como parte importante de los esfuerzos por disminuir la desigualdad y mejorar las condiciones de los migrantes. En febrero de 2011, Wen Jiabao afirmó que “el gobierno ha mantenido sus reflexiones sobre las reformas al sistema *hukou* para enfrentar los problemas de la población rural que trabaja en ciudades, población estimada en

240 millones de personas” (Chinese Government’s Official Web Portal, 2011: 1). Como parte de estos esfuerzos, posteriormente se publicó una circular para “lograr una promoción activa y sostenida de las reformas” (The Central People’s Government of The People’s Republic of China, 2012: 1).

El contenido principal de esta circular propone diferentes soluciones para distintos tamaños de ciudades. Para ciudades pequeñas que ofrecen pocos servicios públicos a los migrantes con empleo estable y posesión o renta de casa o local les será permitido, junto con sus esposas e hijos, cambiar su registro a urbano. Para ciudades de tamaño medio los migrantes y sus familias serán considerados residentes urbanos después de probar trabajo en esa localidad por tres años. Para las grandes ciudades se mantienen restricciones de ingreso y nivel educativo para obtener la residencia local, con el fin de desanimar la expansión de la ciudad y de asentamientos suburbanos marginales.

Con estos lineamientos se pretende solucionar algunos problemas como la apropiación indebida de tierra rural por gobiernos locales al hacer el cambio de registro sin una compensación justa por la tierra y el cambio en el tamaño de la vivienda, como ha sucedido en Shaanxi y Chongqing. También se solucionarán conflictos de acceso a la educación, por ejemplo, al permitir que graduados de secundaria hijos de familias migrantes puedan presentar exámenes para entrar a colegios y universidades en ciudades donde estudiaron y trabajan sus padres (Xiaodong, 2012: 25).

MERCADO, MIGRACIÓN Y BIENESTAR

El relajamiento del control a la movilidad poblacional a través de la flexibilización del sistema *hukou* ha aumentado la migración doméstica en China, pero se mantienen las diferencias en los tipos de empleo, ingreso y acceso a servicios entre las zonas urbanas y rurales como los principales factores que han impulsado la migración.

Los datos al respecto varían; algunos autores como Xiaoming Li estiman que cerca de 114 millones de personas que representan el 23% de la fuerza de trabajo son migrantes rurales (Xiaoming Li, *et al.*, 2006: 17). Los datos del Censo de Población 2010 señalan que 261 millones de personas han vivido por más de seis meses en lugares distintos a sus localidades de registro, de las cuales 40 millones son personas cuya residencia corriente es distinta de su lugar de registro en la misma provincia o municipio. Esto significaría que 221 millones de personas han migrado hacia ciudades en otra provincia distinta a la de su registro, haciendo de esta migración entre provincias la más relevante

en términos del tipo de migración (People's Republic of China, National Bureau of Statistics, 2011: 2).

La posibilidad de tener mejores empleos es lo que ha llevado a millones de personas a trasladarse de las zonas centrales hacia las zonas costeras del país. El fenómeno de migración en China tiene características especiales, ya que se puede considerar como un movimiento de grupos con una tendencia a ser jóvenes solteros con educación secundaria en periodos cortos y familias con padres con educación básica en periodos de mayor duración (Fan, 2008: 69).

Al considerar las cifras de migrantes caracterizados por el tipo de registro que poseen, es entendible la preocupación gubernamental por atender aspectos de bienestar social y desigualdad, expresada desde el año 2005. Como política pública los temas de desigualdad forman parte de la perspectiva identificada como "Perspectiva Científica del Desarrollo", que se reconoce también como la "búsqueda de armonía económica, social y externa en China" y que se ha mantenido como parte de los planes quinquenales. En el reporte oficial sobre los resultados del año 2012 se afirma que los esfuerzos en mejorar el bienestar han significado mejoras en el ingreso urbano que alcanzó 21,810 yuanes, en tanto que el ingreso rural fue de 6,977 yuanes y el de trabajadores migrantes rurales fue de 2,049 yuanes (People's Republic of China, 2012: 8).

Datos referidos a comparaciones entre los años 2002 y 2007 provenientes de una muestra con cerca de 30 mil observaciones en 9 provincias y 7 ciudades² (Zhaopeng Qu y Zhao, 2011: 13 y ss.) señalan que los migrantes tienden a ser más jóvenes (28 años), más mujeres (16%) y con educación secundaria (49%). Se colocan principalmente en trabajos de manufactura, ventas, restaurantes y hoteles (52%) y en actividades de autoempleo (34%). El 58% se mantiene en el mismo puesto de trabajo por el mayor tiempo posible. Tienen mayor experiencia previa por migraciones anteriores (97%), la duración de la migración del 24% es menor de un año, el 58% de uno a cinco años, y 18% de más de 6 años. Respecto a ingresos la media del salario mensual es de 1,410 yuanes y el salario por hora 5.5 yuanes.

Otra fuente de datos para el año 2009 proveniente de una encuesta sobre migración de la Universidad Nacional de Australia (Tao Kong *et al.*, 2010: 242 y ss.) reporta respecto a 8,000 observaciones, que el nivel educativo de los migrantes tiene una media de 7.5 años, con el 5% de analfabetas, 18% educación primaria y 77% educación secundaria. Respecto a ingresos reportan 1,820 yuanes por mes, 1,631 para asalariados y 2,297 para auto empleados.

² Provincias: Hebei, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Henan, Hubei, Guangdong, Chongqing y Sichuan. Ciudades: Wuxi, Hefei, Zhengzhou, Wuhan, Guangzhou, Chongqing y Chengdu.

En relación a cobertura de protección social, destaca la participación en seguros mínimos urbanos del 68% para servicios de salud, 12% para seguros de desempleo y 21% en fondos de pensiones.

Los datos que se han presentado ilustran algunos de los problemas que tienen los migrantes para acceder a servicios públicos y seguridad social, en particular el acceso a vivienda pública, a lo que habría que agregar la falta de portabilidad entre provincias de contribuciones para jubilación. Lo que hay que destacar es la desigualdad en el acceso a servicios de educación, salud, vivienda y retiro como parte de las políticas públicas que determinan el bienestar de la población.

En términos educativos el gobierno central se ha comprometido a garantizar un mínimo de nueve años de escolaridad; los hijos de los migrantes e incluso los propios migrantes han mejorado su nivel educativo, ya que se registra un mayor número de migrantes que lograron concluir el nivel secundario. Sin embargo, debe anotarse que también los ciudadanos locales han incrementado sus niveles educativos, al acceder paulatinamente al nivel superior. Es decir, la mejora educativa en los migrantes mantiene una brecha con los trabajadores locales.

Si se considera la importancia de la educación como un elemento clave para el desarrollo económico, podrían retomarse los planteamientos de la Teoría del Capital humano y el Enfoque de las Capacidades. En términos de la Teoría del Capital humano, al estar limitando el acceso a niveles superiores de educación pública, el sistema *hukou* impide a los hijos de migrantes acceder a mejores condiciones de vida, toda vez que mayores niveles de educación no se traducen en mejores empleos y mejores ingresos.

En términos del Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen (1999: 59) el sistema de registro familiar estaría impactando negativamente al bienestar de las personas al limitar sus posibilidades de elección en el contexto de la sociedad china. De acuerdo con la propuesta de Sen, la calidad de vida de las personas depende de lo que el sujeto sea capaz de conseguir con una cesta determinada de recursos y de las maneras en que sea capaz de vivir, y no del ingreso, disponibilidad de servicios sociales, satisfacción de necesidades básicas o simple posesión de bienes. El autor también sostiene que la libertad que individualmente se tiene está inevitablemente moldeada por las oportunidades sociales, políticas y económicas de las cuales se dispone; por tanto, la realización y el bienestar pueden concebirse en función de las oportunidades reales que tiene una persona para lograr sus metas de vida.

Salvando las circunstancias históricas y políticas de China, que se considera una economía “socialista de mercado” como se describe en términos

oficiales, el sistema *hukou* limita ese conjunto de posibilidades de elección que, según Sen, debería tener cada persona para alcanzar un pleno desarrollo, a pesar de la preocupación del gobierno central por mejorar el bienestar de la población a través de sus políticas de reducción de desigualdad y combate a la pobreza. Así, en términos agregados se confirma la relevancia del combate a la desigualdad en China, que le impide avanzar en el desarrollo económico, lo cual ha sido reconocido como uno de los retos centrales que enfrentará el gobierno en el futuro, política inscrita en el 12^o Plan Quinquenal.

La segregación que provoca el sistema *hukou* agrava la desigualdad rural y urbana así como la existente entre regiones, no sólo porque se registra un mayor nivel de ingreso en las regiones costeras, sino porque las diferencias en educación, servicios de salud y esperanza de vida conducen a reproducir la desigualdad, mientras persistan las exclusiones que involucra el *hukou* (Herd, 2010: 23).

Las medidas gubernamentales para disminuir tanto las brechas regionales como las de ingreso y las de zonas urbanas y rurales, han considerado el establecimiento de mínimos de subsistencia en esquemas diferenciados para zonas rurales y urbanas. El centro de los esquemas de seguridad social está asociado al sitio de trabajo que comparte las aportaciones con los trabajadores en cinco categorías (desempleo, salud, accidentes laborales, retiro y jubilación). Los fondos individuales y sociales son administrados a nivel provincial o municipal y complementados con otras prestaciones y coberturas dependiendo de la capacidad financiera de los gobiernos locales. El esquema rural incluye un número menor de categorías y coberturas particularmente en salud y vivienda con esquemas cooperativos (Correa López, 2009: 165).

Hay tres elementos adicionales a considerar en el análisis del bienestar social de la población migrante en China:

- El primero de ellos está asociado a la expansión del sistema de mercado en el país.
- Un segundo elemento de importancia es el acceso a vivienda.
- El tercer elemento se refiere al proceso de urbanización en China.

La expansión del sistema de mercado en China está asociada a un relativo distanciamiento gubernamental de algunas de las actividades económicas y de regulación. China ha logrado una inserción internacional a través de una mayor flexibilización en el tipo de dirección económica estatal, con la relajación gradual respecto a ciertas cuestiones de producción y mercado de trabajo en algunas actividades, lo que ha sido compensado por la oferta de servicios

privados de servicios sociales con mecanismos de seguros para coberturas mínimas de salud, protección social y pensiones (Correa López, 2009: 165).

La expansión del mercado en servicios médicos de salud ha incrementado el precio de los servicios y creado una estructura que condiciona el acceso a la capacidad de pago. En el extremo la población vulnerable, particularmente los migrantes, enfrentan riesgos al no tener cobertura en los sistemas de seguros de salud urbanos que se han establecido en los últimos años. Por ejemplo en el año 2008 la cobertura de servicios médicos en esquemas urbanos fue de 70%, y entre migrantes fue de 5% (Correa López, 2009: 160).

Un segundo elemento de importancia para el análisis del bienestar de la población china es el acceso a vivienda. Es otro de los problemas que enfrentan los migrantes, ya que al liberalizarse el mercado de la vivienda, el precio de las viviendas disponibles en alquiler se ha incrementado paulatinamente en las últimas dos décadas, lo que deja fuera de los mercados inmobiliarios de renta a los migrantes y otros grupos de bajos ingresos, generando barrios en la periferia de las grandes ciudades donde se establecen comunidades de migrantes (Li Shi, 2011: 1). En el mes de julio de 2012 por ejemplo, en el asentamiento Beicheying del distrito Fangshan en el área de Beijing, con habitantes en ocupaciones de albañiles, comerciantes informales y vendedores, la renta mensual de un espacio de 25 metros cuadrados ascendió a 50 yuanes, en tanto que un espacio de similar tamaño en una zona céntrica sería de 1,500 yuanes (Yining, 2012: 1).

Considerando la problemática de vivienda, Li Shi (2011: 1) ha propuesto que para mejorar el acceso a grupos pobres de la población habría que reducir los precios de vivienda al nivel que los migrantes puedan enfrentar, lo que requiere subsidios gubernamentales. Una segunda propuesta del mismo autor sería proveer rentas bajas y menores precios en adquisición de viviendas por las autoridades locales, lo que impacta el esfuerzo fiscal y requiere la conversión del *hukou* a local. La idea central es reducir el riesgo en el que se encuentran los migrantes, toda vez que las condiciones en las que viven ponen en riesgo su integridad física, pues habitan en edificios viejos con riesgo de derrumbe o en zonas aledañas a las localidades. Cualquiera que sea la decisión depende de las administraciones locales, que es el nivel de gobierno que tiene la responsabilidad respectiva.

Una ilustración sería el relato de julio de 2012 cuando se registró una intensa lluvia en Beijing que destruyó instalaciones de comunidades de migrantes y afectó sus propiedades, lo mismo que la de residentes con registro local; el problema fue que incluso la ayuda de emergencia que prestaron las autoridades locales “consistentes en refugio, cobijas, alimentos y agua no es-

tuvieron disponibles para gente sin registro de Beijing o permiso de residencia permanente” (Yining, 2012: 2).

El tercer elemento de relevancia en el análisis del bienestar social en China se refiere al proceso de urbanización. Tal proceso tiene dos fuentes principales: la migración rural-urbana y la creación de nuevas ciudades. Es decir, además de haber crecido las grandes ciudades debido al aumento demográfico de la población original, a la urbanización se agrega el movimiento de la población de la zonas rurales a las urbanas, y por otra parte, a que las localidades pequeñas o medianas ampliaron su extensión, con lo cual muchos de los que poseían un registro *hukou* rural cambiaron su estatus a *hukou* urbano, lo cual los excluye de posibles compensaciones futuras por cambio de uso de la tierra e ingresos por operaciones de empresas de propiedad colectiva local.³

Algunos datos parciales respecto a cambios en el registro de *hukou* están asociados en Beijing y Shanghai a una disposición temporal que otorgaba el cambio a adquirentes de departamentos en la ciudad; en el caso de Shanghai se reportó que en el año 2007 fueron 3,000 personas las que cumplieron con la condición de siete años de residencia, que se comentó en párrafos anteriores, como uno de los requisitos establecidos (Cheng Xiaobei, 2009: 1).

Un aspecto a resaltar en el proceso de urbanización chino es que el incremento en el número de ciudades grandes y los atractivos del consumo de mercado son elementos que han impulsado la migración rural-urbana, y junto con las diferencias regionales se ha reforzado la expansión y dinamismo de la costa Este del país.

El estudio de Shuming Bao *et al.* (2010: 23) es relevante en esta discusión, al mostrar que el *hukou* tiene una influencia notable en la migración, pues a mayor flexibilidad en las regulaciones para migrar, se observan mayores flujos migratorios, con una rápida respuesta de la población a las regulaciones gubernamentales que pueden modificar velozmente la estructura migratoria. Es decir, directa o indirectamente el sistema *hukou* determina la dirección y la densidad migratoria.

Los problemas derivados de la migración se han convertido en fuente de protestas tanto en las ciudades de destino como en las localidades rurales. En las ciudades las situaciones de despido sin pago de salarios atrasados son frecuentes, por ejemplo durante la crisis de 2009. En las zonas rurales la apro-

³ Hay que señalar que en las grandes ciudades, principalmente Guangdong, Chongqing y Shanghai se localizan migrantes ilegales provenientes del exterior, principalmente de algunas zonas de África y Oriente Medio. Al respecto no hay datos oficiales pero hay evidencia creciente de esta ampliación de migrantes ilegales, así como los problemas de acceso a servicios sociales que enfrentan.

piación indebida de tierra por las autoridades locales por la expansión urbana o para ser destinada a instalaciones productivas genera protestas y enfrentamientos con las autoridades (Tao Kong *et al.*, 2010: 244).

EL DILEMA CHINO ENTRE BIENESTAR O BAJOS COSTOS LABORALES

Diversas investigaciones confirman que el gobierno chino, a través del *hukou*, ha mantenido una segmentación del mercado laboral al controlar el movimiento poblacional, lo que permite sólo los flujos necesarios para cubrir la demanda de trabajo en las grandes ciudades. Estas barreras a la migración generan una población en condiciones desventajosas, lo que segmenta el mercado laboral en grupos con características diferenciadas y poca movilidad entre estratos (Huafeng Zhang, 2010: 57; Whalley and Shunming Zhang, 2007: 400; Xiaomin Li *et al.*, 2006: 6).

Consecuentemente, la calidad de vida de millones de personas se ha visto afectada con pocas o nulas posibilidades de ascender en la escala de bienestar debido al mantenimiento de un sistema excluyente. Una parte de la población total que ha migrado en busca de oportunidades de empleo y mejora de niveles de vida queda excluida del acceso a servicios públicos de bienestar social que los gobiernos locales otorgan a los residentes en el territorio que representan.

Ante este panorama, los gobiernos central y locales chinos enfrentan el dilema de decidir la velocidad en las modificaciones del sistema *hukou*: si decidieran eliminarlo abruptamente, se esperaría que las brechas de desigualdad generadas por el sistema se redujeran a pesar de las cargas fiscales o administrativas a los gobiernos y negocios locales; si lo modifican gradualmente, se lograría contener el incremento en los costos laborales que se ha registrado en los últimos años.

La clave de la decisión estriba en que el crecimiento económico chino depende fuertemente de las exportaciones, y éstas a su vez, de los bajos costos laborales debido a la abundante oferta de trabajo. Pero para mantener los altos ritmos de crecimiento que se han registrado en las últimas décadas deberá fortalecerse el mercado interno, lo cual sólo se conseguiría incrementando rápidamente el ingreso de gran parte de la población que elevará los costos de mano de obra. El problema se convierte en un dilema: crecimiento o bienestar de la población.

Si se considera la posibilidad de fortalecer el consumo interno en busca de un nuevo balance del crecimiento, como ha planteado el gobierno central después del año 2009, habría que reforzar las acciones para disminuir la des-

igualdad, aunque como se ha comentado, la eliminación del *hukou* significaría presiones fiscales significativas para gobiernos provinciales y municipales.

Por tanto, en este texto se sostiene como improbable una eliminación efectiva del *hukou* en el corto y mediano plazo, pues es la forma institucionalizada más efectiva para mantener la alta oferta de mano de obra que seguiría controlando el aumento en salarios y atrayendo inversión extranjera. En otras palabras, para seguir haciendo atractiva la producción en el mercado internacional, China requiere de una segmentación del mercado laboral, y tal segmentación ha sido lograda a través del sistema *hukou*.

La vigencia del registro *hukou* significa que el bienestar de una gran cantidad de ciudadanos chinos será afectado, pero al parecer, los gobiernos central, provincial y local chinos prefieren afrontar tales costos sociales en aras de mantener los ritmos de crecimiento. Una de las bases de esta previsión es que la flexibilización reciente del sistema *hukou* no ha significado grandes cambios para una población vulnerable a pesar de estar identificada como tal: los migrantes externos residiendo durante varios años en las grandes ciudades.

Las políticas públicas que se han instrumentado para reducir la brecha de desigualdad no han considerado hasta ahora distinciones para la población rural migrante. Esto se agrava aún más cuando se observa que una de las estrategias del gobierno para reducir la pobreza ha sido impulsar la migración (Asciutti, 2006: 21).

Es decir, por un lado el gobierno chino promueve la migración al tener claro que emigran los más aptos para conseguir rápidamente un trabajo y cuyas remesas ayudarán a mejorar las condiciones de vida de las familias; pero cuando se instrumentan políticas públicas para mejorar el bienestar de la población, quedan fuera de estos beneficios aquellos que fueron incentivados para dejar sus hogares y que evitaron los controles establecidos. Así, los migrantes se encuentran con escenarios adversos en ambos espacios de residencia: se ven motivados a emigrar, pero al llegar a la ciudad enfrentan un mercado laboral segmentado, con pocas posibilidades de moverse hacia otro estrato y un sistema de seguridad social pública que los excluye.

COMENTARIOS FINALES

A pesar de que las variadas reformas al sistema *hukou* han repercutido en la apertura de opciones para mejorar el nivel de vida a través de la migración, en términos de bienestar se ha generado inequidad en los hechos. Dependiendo de su ingreso, los migrantes lograrán acceder a servicios de seguridad social

privados, pero aún enfrentan serias dificultades y exclusión debido a su estatus social.

Los migrantes que mantienen su registro externo y residen en las ciudades enfrentan falta de acceso a servicios sociales públicos. La educación, que representa una oportunidad para alcanzar mejores niveles de vida, no está plenamente asegurada para sus hijos, el acceso a servicios de salud y vivienda dependen de su capacidad de pago, los sistemas de pensiones no cubren la posibilidad de reubicación o permanencia en las ciudades; además los actuales esquemas de seguros de salud y pensiones tampoco consideran que las contribuciones sean portables entre provincias. En resumen: los migrantes que mantienen su registro externo y residen en las ciudades enfrentan un panorama desalentador, pues no gozan de beneficios estatales, los empleos que tienen son inestables, y las condiciones de trabajo son malas y riesgosas.

La revisión de argumentos presentados en este escrito apoyan la estimación de un escenario improbable con la rápida eliminación del *hukou* en el corto y mediano plazo, pues ha sido una forma efectiva para mantener una alta oferta de mano de obra que seguirá atrayendo elevados montos de inversión. En otras palabras, para seguir haciendo atractivas las exportaciones, China requiere de una segmentación del mercado laboral, y ha logrado tal segmentación a través del sistema *hukou*.

La vigencia del *hukou* significa que el bienestar de una gran cantidad de ciudadanos chinos se ve afectado, pero al parecer, el gobierno central, los gobiernos provinciales y los gobiernos locales deberán afrontar los costos y protestas sociales, para mantener los ritmos de crecimiento. La diferencia en la importancia que el gobierno central otorga al reconocimiento del papel de los migrantes a la vida económica y social de las ciudades, no convencerá a los gobiernos de menor nivel en tanto no se diseñen los mecanismos fiscales para atender el costo de proporcionar servicios sociales a todos los residentes en las ciudades.

BIBLIOGRAFÍA

- Asciutti, Elena, "Migration in China", 2006, *December 18 vzw*, Belgium, September (consultado el 5 de abril de 2011), disponible en: <http://www.december18.net>
- Cheng, Xiaobei, "Shanghai's Hukou System Reform", 2009, 4th May (consultado el 27 de julio de 2012), disponible en <http://www.chinatoday.com.cn/ctenglish/se/2009-05/04>

- Chinese Government's Official Web Portal, "Government to Fight Discrimination Against China's Migrant Workers: Premier", 2011, 27th February (consultado el 27 de julio de 2012), disponible en: <http://english.gov.cn/2011-02/27>
- Chunping Han, "Household Registration System and Rural-Urban Cleavage in Satisfaction with the Standard of Living in China", 2009, *Presentation at the 104th Annual Meeting of American Sociological Association*, San Francisco, CA, 8-11 August, USA.
- Correa López, Gabriela, "Sistema de servicios de salud en China", en Gabriela Correa López (coord.), *Sistema de salud pública y bienestar social*, UAM, México, 2009.
- Fan, C. Cindy, "Migration, Hukou, and the Chinese City", en Shahid Yusuf and Tony Saich, *China Urbanizes: Consequences, Strategies and Policies*, BIRF/The World Bank, Washington, D.C., 2008.
- Herd, Richard, "A Pause in the Growth of Inequality in China?", *OECD Economics Department Working Papers*, num. 748, OECD Publishing, 2010.
- Huafeng Zhang, "The Hukou System's Constraints on Migrant Workers' Job Mobility in Chinese Cities", *China Economic Review* 21, pp. 51-64, Fofu Institute for Applied International Studies, Oslo, Norway, 2010.
- Kam Wing Chan, "The Household Registration System and Migrant Labor in China: Notes on a Debate", *Population and Development Review*, 36 (2), 2010, June, pp. 357-364, Population Council, New York.
- Kam Wing Chan and Will Buckingham, "Is China Abolishing the Hukou System?", *The China Quarterly*, 195, (2008, September), pp. 582-606, School of Oriental and African Studies, University of London, London, United Kingdom.
- Li Shi, "Social Security and Housing the Poor in China", *East Asia Forum*, 28th January, 2011 (consultado el 7 de mayo 2011), disponible en: <http://www.eastasiaforum.org>
- Yining, Peng, "Heavy Storm Left Migrants in the Lurch", 2012, *China Daily on line*, 27th July (consultado el 27 de julio 2012), disponible en <http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-07/27>
- People's Republic of China, "Report on China's Economic, Social Development Plan", Central People's Government, State Council, 16th March, 2012 (consultado el 25 de julio de 2012), disponible en: <http://english.gov.cn/official/2012-03/16>
- People's Republic of China, National Bureau of Statistics, "Communiqué on Mayor Figures of 2010 Population Census", 2011, 28th April (consultado el 27 de julio de 2012), disponible en: http://www.stats.gov.cn/english/t20110428_402722

- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Editorial Alfred A. Knopf Inc., USA, 1999.
- Shuming Bao, Örn B. Bodvarsson, Jack W. Hou y Yaohui Zhao, “The Regulation of Migration in a Transition Economy: China’s Hukou System”, *Contemporary Economic Policy*, Western Economic Association International, 2010.
- Tao Kong Sherry, Xin Meng and Dandan Zhang, “The Global Financial Crisis and Rural-Urban Migration”, en Garnaut Ross, Jane Golley and Ligang Song (eds.), *China: The Next Twenty Years of Reform and Development*, ANU, Brookings Institution Press, Social Sciences Academic Press, Australia-USA-China, 2010.
- The Central People’s Government of the People’s Republic of China, “Circular of the General Office of the State Council on Actively and Steadily Promoting the Reform to the Household Registration Administration System”, State Council, 23th March, 2012 (consultado el 27 de julio de 2012), disponible en <http://english.gov.cn/2012-03/13>
- Whalley, John and Shunming Zhang, “A Numerical Simulation Analysis of (Hukou) Labour Mobility Restrictions in China”, *Journal of Development Economics* 83, 2007, Elsevier, pp. 392-410 .
- World Bank and Development Research Center of the State Council, The People’s Republic of China, *China 2030. Building a Modern, Harmonious and Creative High-Income Society*, The World Bank, Washington, 2012.
- Xiaoming Li, Bonita Stanton, Xinguang Chen, Yan Hong, Xiaoyi Fang, Danhua Lin, Rong Mao, Jin Wang, “Health Indicators and Geographic Mobility Among Young Rural-to-Urban Migrants in China”, *World Health Population*, 2006, 8(2): 5-21, Longwoods, Toronto.
- Xiaodong, Yu, “Route to Roots”, *News China*, China Newsweek Corporation, 1st May, New York, 2011, pp. 24-25.
- Zhaopeng Qu and Zhong Zhao, “Evolution of the Chinese Rural-Urban Migrant Labor Market from 2002 to 2007”, *IZA Discussion Paper*, num. 5421, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany, January 2011.