

## REFORMAS SOCIALES EN CHINA: 2016-2020

Andoni Maiza y Ricardo Bustillo<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 13 de abril de 2016. Fecha de aceptación: 02 de agosto de 2016.

### RESUMEN

La necesidad de evolucionar de un modelo económico basado en las exportaciones hacia otro con mayor protagonismo del consumo doméstico es lo que ha impulsado al gobierno chino a diseñar nuevas políticas sociales para proporcionar a sus hogares más confianza y elevar los niveles de consumo. El 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal 2016-2020 contempla medidas para ampliar la cobertura del sistema de pensiones, de los seguros médicos y del seguro de desempleo, y prevé nuevos aumentos en el salario mínimo. Sin embargo, los retos pendientes son aún notables y existe expectativa sobre el desarrollo efectivo de los programas contemplados. En este artículo se analiza el impacto de las reformas ya adoptadas al tiempo que se estudia el alcance de las iniciativas del 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal.

**Palabras clave:** políticas sociales, sistema de pensiones, consumo doméstico, gasto social, zonas rurales y urbanas, 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal.

**Clasificación JEL:** E61, H55, I31, I38.

## SOCIAL REFORMS IN CHINA: 2016- 2020

### Abstract

The need to evolve from an export-based economic model towards a different model where domestic consumption plays a larger role is what has driven the Chinese government to design new social policies to give households greater confidence and boost consumption levels. The 13<sup>th</sup> Five-Year Plan 2016-2020 includes measures to expand the coverage of the pension system, health insurance, and unemployment insurance, and also provides for a new raise to the minimum wage. However, there are still significant challenges to come and high expectations for how these programs will develop. This paper analyzes the impact of the reforms adopted up until now and examines the scope of the initiatives set forth in the 13<sup>th</sup> Five-Year Plan.

**Key Words:** Social policy, pension system, domestic consumption, social spending, rural and urban zones, 13<sup>th</sup> Five-Year Plan.

<sup>1</sup> Universidad del País Vasco, UPV/EHU, España. Correos electrónicos: joseantonio.maiza@ehu.eus y ricardo.bustillo@ehu.eus, respectivamente.

## **RÉFORMES SOCIALES EN CHINE: 2016- 2020**

### **Résumé**

Le besoin d'évoluer d'un modèle économique basé sur les exportations vers un autre où la consommation domestique joue un rôle plus important est ce qui a poussé le gouvernement chinois à définir des politiques sociales pour accroître la confiance des ménages et élever les taux de consommation. Le 13<sup>e</sup> Plan Quinquennal 2016-2020 envisage des mesures pour étendre la couverture du système des retraites, des assurances de santé et de l'assurance chômage, et prévoit de nouvelles hausses du salaire minimum. Cependant, les défis en suspens sont encore notables et on reste dans l'expectative quant au développement effectif des programmes envisagés. Dans cet article, il est fait l'analyse de l'impact des réformes déjà adoptées tout en étudiant la portée des initiatives du 13<sup>e</sup> Plan Quinquennal.

**Mots clés:** politiques sociales, système des retraites, consommation des ménages, dépense sociale, zones rurales et urbaines, 13<sup>e</sup> Plan Quinquennal.

## **REFORMAS SOCIAIS NA CHINA: 2016-2020**

### **Resumo**

A necessidade de evoluir de um modelo económico baseado nas exportações para outro com maior protagonismo do consumo doméstico é o que impulsionou o governo chinês a desenhar novas políticas sociais para proporcionar aos seus lares mais confiança e elevar os níveis de consumo. O 13<sup>o</sup> Plano Quinquenal 2016-2020 contempla medidas para ampliar a cobertura do sistema de pensões, dos seguros médicos e do seguro de desemprego, e prevê novos aumentos do salário mínimo. Contudo, os desafios pendentes ainda são notáveis e existe a expectativa sobre o desenvolvimento efetivo dos programas contemplados. Neste artigo se analisa o impacto das reformas já adotadas ao mesmo tempo que se estuda o alcance das iniciativas do 13<sup>o</sup> Plano Quinquenal.

**Palavras-chave:** políticas sociais, sistema de pensões, consumo doméstico, gasto social, zonas rurais e urbanas, 13<sup>o</sup> Plano Quinquenal.

## **中国的社会改革：2016-2020**

### **摘要**

中国目前面临由以出口为基础的经济发展模式向扩大国内消费转变的需要，这一需要促使中国政府制定新的社会政策向中国家庭注入更多信心并提高他们的消费水平。2016-2020年第13个五年规划涵盖了多项措施以扩大养老保险制度，医疗保险制度和失业保险制度的覆盖面。此外，还包含提高最低工资水平的措施。中国政府面临的挑战很大，而民众对五年规划中各项措施的实际执行情况也有很大的期望。本论文将分析已执行措施的影响以及中国政府第13个五年规划的目标。

**关键词:** 社会政策，养老保险制度，国内消费，社会支出，农村和城市，第13个五年规划

## INTRODUCCIÓN

La República Popular China (RPC) continúa embarcada en un ambicioso proceso de reformas económicas y sociales. La transición hacia el denominado modelo socialista de mercado ha permitido a la economía china convertirse en una de las principales potencias económicas. Las medidas acometidas desde 1979 para atraer capitales, tecnologías y conocimientos desde el extranjero; fomentar el emprendimiento y la creación de empresas de capital privado; renovar el tejido empresarial e impulsar las exportaciones han permitido alcanzar tasas de crecimiento muy destacadas y sostenidas en el tiempo.

Sin embargo, ese modelo de crecimiento basado en las exportaciones parece estar agotándose, sobre todo desde el inicio de la crisis de 2008, por lo que ahora las nuevas reformas pretenden dar un giro hacia un crecimiento más sostenible e inclusivo.

Los beneficios de más de 30 años de crecimiento se han reflejado principalmente en algunos grupos de la población, lo que ha provocado que las desigualdades sociales se hayan acentuado. El sistema de registro familiar o sistema *hukou* representa una de las claves de esa gran disparidad, ya que ha dividido en dos a la población: por una parte, se han otorgado y reconocido derechos a la población registrada en zonas urbanas y, por la otra, se han limitado o excluido de estos derechos a los habitantes de las zonas rurales, tanto si han permanecido en su región, como si se han desplazado hacia las industrializadas zonas urbanas del este<sup>1</sup> (Correa y Núñez, 2013; Banco Mundial, 2008).

Estos desequilibrios plantean numerosos retos, particularmente en una coyuntura como la actual en la que se pretende compensar el menor empuje de las exportaciones con el impulso de la demanda doméstica. Aparentemente, las nuevas iniciativas del gobierno central persiguen fomentar el bienestar y el consumo, también de los hogares menos favorecidos, de varias formas: *i*) a través de un desarrollo más equilibrado entre zonas costeras y zonas interiores; *ii*) reduciendo las barreras para que los residentes en zonas rurales puedan transferir su permiso de residencia a zonas urbanas, y *iii*) mediante una mayor cobertura de las personas que acceden a la edad de jubilación, de los trabajadores en situación de desempleo, de las personas enfermas, etcétera.

El 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal contempla medidas para sacar de la pobreza a 55 millones de personas, crear más de 50 millones de puestos de trabajo

<sup>1</sup> En 2013 había unos 275 millones de trabajadores que habían emigrado de las zonas rurales (más de un tercio del total de trabajadores), y que pese a ser el motor del crecimiento económico tenían muchos derechos sociales restringidos (*China Labour Bulletin*, 2013).

en zonas urbanas, aumentar los años de escolaridad y ampliar la cobertura del modelo de pensiones, de los seguros médicos y del seguro de desempleo (Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China, 2016; Kennedy y Johnson, 2016; *China Daily*, 2015a). El nuevo plan estratégico también prevé que continúen los incrementos en el salario mínimo, un proceso que según estadísticas recientes ya habría contribuido a un notable incremento de los salarios reales.

En los próximos apartados de este artículo se analiza el impacto de las reformas ya adoptadas en las condiciones de vida de la población china, y se plantea el posible alcance de las nuevas iniciativas recogidas en el 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal.

### ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y REFORMA DEL MODELO DE PENSIONES

El sistema de pensiones chino se enfrenta a un doble reto: el rápido envejecimiento demográfico y la insuficiente tasa de cobertura, junto al inadecuado funcionamiento del actual sistema de pensiones. Aunque durante las dos últimas décadas se han adoptado reformas que han permitido notables logros, el modelo de pensiones se encuentra aún muy fragmentado, carece de transparencia y favorece las desigualdades.

Unos pocos datos ilustran claramente el veloz proceso de envejecimiento: en 2014 9.2% de la población tenía 65 años o más, y es previsible que en 2050 esta proporción alcance 27.6% del total.<sup>2</sup> Por supuesto, esta tendencia conlleva un incremento de la tasa de dependencia y una disminución de la relación entre la población en edad de trabajar y la población en edad de cobrar una pensión. En concreto, en caso de cumplirse las previsiones, en 2050 habría poco más de dos trabajadores por cada pensionista, frente a los más de ocho que hay en la actualidad, una proporción que incluso superaría la tasa de dependencia de las sociedades actualmente más envejecidas, como es la japonesa (véase cuadro 1).

Hasta hace algo más de una década sólo una minoría de familias podía tener un segundo hijo/a sin padecer severas penalizaciones. La política del hijo/a único, originalmente diseñada para evitar la sobrepoblación del país,<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Escenario intermedio del Banco Mundial, Revisión de 2015.

<sup>3</sup> Se estima que la política del hijo/a único ha significado que la población actual sea de 400 millones de personas inferior a lo que hubiera sido sin esa política (*China Daily*, 2015b).

Cuadro 1. Evolución y previsión de la estructura de edades y de la tasa de dependencia

	<i>Población total</i> (millones)	<i>0-14</i> (%)	<i>15-64</i> (%)	<i>65 y más</i> (%)	<i>Tasa de</i> <i>dependencia**</i>
1960	667.07	39.96	56.39	3.65	6.47
1970	818.31	40.67	55.66	3.66	6.58
1980	981.23	36.20	59.31	4.49	7.57
1990	1 135.18	28.84	65.82	5.34	8.11
2000	1 262.64	25.07	68.28	6.65	9.74
2010	1 337.70	17.41	74.34	8.25	11.10
2014	1 364.27	17.20	73.61	9.18	12.47
2050*	1 348.05	13.50	58.90	27.60	46.86
2100*	1 004.39	1340.00	52.80	33.80	64.02

\* Escenario intermedio. \*\* % Personas mayores de 65 / personas entre 15 y 64 años.

Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial. Banco Mundial. World Population Prospects. Revisión de 2015. Banco Mundial.

ha sido calificada como calamitosa por parte de Pei (2015) aludiendo al reseñado envejecimiento de la población, a los 336 millones de abortos practicados entre 1971 y 2012, y al desequilibrio por sexos (en 2013 la cifra de varones entre 0 y 24 años superaba en más de 23 millones a la de mujeres).

No obstante, la complicada viabilidad futura del sistema de pensiones ha animado al gobierno central a dar un giro a sus políticas con la esperanza de fomentar la natalidad. La penúltima reforma, de noviembre de 2013, permitió un segundo hijo/a cuando uno de los padres era hijo único, condición que se cumple en la mayoría de hogares de las zonas urbanas, si bien estableció varios requisitos adicionales que en la práctica restringían ese derecho.<sup>4</sup> Finalmente, en el contexto del 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal, en octubre de 2015 se ha universalizado ese derecho, de forma que ahora todas las parejas chinas pueden tener un segundo hijo/a (*China Daily*, 2015b y 2015c). Según algunas estimaciones, gracias a esta reforma en 2050 habrá 30 millones de trabajadores adicionales (*China Daily*, 2016); aunque si bien, otros expertos son más cautos en sus

<sup>4</sup> Un estudio de la OCDE estimó que a través de esa medida el número de nacimientos se incrementaría únicamente alrededor de un 20% (OCDE, 2015).

cálculos, ya que señalan que las parejas se han acostumbrado a la política del hijo/a único y tienen muy presentes los mayores gastos que deberían afrontar (Moody, 2015).

Como ya se ha apuntado, en el caso de China el envejecimiento entraña complicaciones adicionales debido al insuficiente desarrollo de su sistema de pensiones. Hasta mediados de los años noventa el sistema público de pensiones comprendía dos programas fundamentales que proporcionaban cobertura a una pequeña proporción de población: *i*) el Seguro Laboral para empleados de las empresas de propiedad estatal, que era financiado individualmente por las empresas, y *ii*) el Seguro Gubernamental para empleados de los gobiernos e instituciones públicas (como universidades públicas e institutos de investigación), que era financiado por los diferentes niveles gubernamentales.

Ese sistema, a menudo denominado como el sistema del “cuenco de arroz” (empleo, vivienda, sanidad y pensiones), proporcionaba generosas pensiones del 80% del salario a los trabajadores de empresas de propiedad estatal que se retiraban a la edad de 60 años (en el caso de los hombres), y de 50 o 55 años con 15 años de servicio (para las mujeres). Es cierto que en los ámbitos urbanos pocos trabajadores quedaban fuera de este sistema, pero aquellos que lo estaban y la enorme población de las zonas rurales carecían de cualquier tipo de cobertura (Giles *et al.*, 2013).

La reforma de los elementos fundamentales de este sistema se inicia en 1991 y se consolida en 1997 (Zheng, 2007; Alonso *et al.*, 2011), cuando atendiendo a las recomendaciones del Banco Mundial (1997), se publica el Documento nº 26 del Consejo de Estado, “Establecimiento de un Sistema de Pensiones Básico Unificado para Empleados de Empresas”. A través de este nuevo reglamento se establecen las bases de un sistema de pensiones unificado a nivel provincial para trabajadores de empresas y organizaciones oficialmente registradas en zonas urbanas.<sup>5</sup>

En este reglamento las nuevas bases del sistema de pensiones se asientan sobre tres pilares: el primero consta de dos componentes: 1A y 1B. El pilar 1A se basa en retenciones fiscales, de modo que la aportación empresarial está determinada por el gobierno provincial y normalmente se sitúa en 20% del salario total. Estas aportaciones se destinan a un fondo regional solidario y permiten que, tras la jubilación, el trabajador reciba una pensión equivalente

<sup>5</sup> Este sistema no proporcionaba cobertura a grupos importantes de población urbana como trabajadores autónomos, trabajadores de empresas privadas no registradas y de empresas con menos de ocho trabajadores, y residentes urbanos sin trabajo.

al 20% del salario medio anual.<sup>6</sup> Por su parte, el pilar 1B se constituyó a modo de cuenta privada y se financia con una aportación de los trabajadores del 8% de su salario. Al principio este segundo componente sólo existió en el plano teórico ya que se produjeron algunos graves errores en su gestión que dificultaron un mayor desarrollo, pero desde 2001 su expansión se generalizó.<sup>7</sup>

El segundo pilar es de naturaleza voluntaria, y se parece a los planes de pensiones privados de los países occidentales. Se dirige a empresas que han cubierto los requisitos del pilar 1, y pretende captar aportaciones de empleadores y empleados. No obstante, ante la ausencia de desgravaciones fiscales, inicialmente sólo unas pocas empresas (las más rentables), pusieron en marcha este tipo de iniciativas (Williamson y Zheng, 2003), y tampoco las modificaciones posteriores han cosechado un gran éxito.<sup>8</sup> Otro tanto sucede con el tercer pilar, una cuenta de ahorro individual complementaria para trabajadores que pueden y desean ahorrar parte de su renta durante su vida laboral, ya que la falta de incentivos fiscales han motivado que este instrumento apenas haya sido utilizado.

Lógicamente, la implantación de estas reformas hizo surgir nuevas necesidades en lo que concierne a la gestión y a la supervisión de los fondos (Zheng *et al.*, 2009; Zheng, 2015). Por ello, en el año 2000 se creó el Fondo Nacional de la Seguridad Social<sup>9</sup> (FNSS), y se estableció el Consejo Nacional del Fondo de Seguridad Social, como organismo de supervisión y gestión del FNSS. En

<sup>6</sup> Inicialmente, se contemplaba un periodo mínimo de cotización de 15 años para obtener una pensión básica completa. Sin embargo, la nueva Ley del Seguro Social, en vigor desde el 1 de julio de 2011, estipula que si el periodo de pago es inferior a 15 años, el partícipe podrá cobrar la pensión mensual básica si continúa pagando la prima hasta que el periodo alcance los 15 años o que podrá transferir su derecho al nuevo plan de seguro de pensiones sociales rurales o urbanas para disfrutar de las prestaciones correspondientes.

<sup>7</sup> Durante los primeros años los escasos fondos acumulados fueron utilizados para pagar las pensiones de trabajadores que se jubilaban, es decir, para cubrir el déficit generado en el pilar 1A. Por ello, en 2001 el gobierno inició una prueba piloto en la provincia de Liaoning, posteriormente ampliada a otras provincias (Zheng, 2006), que recogía la necesidad de separar las cuentas de los pilares 1A y 1B, y que prohibía las transferencias entre ambas.

<sup>8</sup> En 2004 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social publicó el Reglamento Provisional de Pensiones de Empleo (Decreto 23), que permitió a las empresas deducir hasta un 4% de la carga salarial total de sus ingresos brutos para realizar aportaciones empresariales.

<sup>9</sup> Para dotar de recursos el FNSS se utilizan cuatro fuentes de ingresos: *i*) transferencias fiscales mediante presupuestos del gobierno central, la más importante en cuantía; *ii*) un 10% de los ingresos procedentes de las ventas de Empresas de Propiedad Estatal en bolsas nacionales y extranjeras, la segunda más relevante en importe; *iii*) ingresos de la lotería nacional; y *iv*) ingresos procedentes de inversiones.

la gestión del FNSS intervienen dos tipos de agentes: especialistas internos y gestores externos. Los especialistas internos pueden invertir únicamente en depósitos bancarios, bonos del Estado y otros instrumentos financieros de alta liquidez y seguridad. Por su parte, los gestores externos disfrutan de mayor libertad, aunque también tienen que asumir varias restricciones (límite máximo del 40% en acciones y títulos de inversión, límite mínimo del 50% en depósitos bancarios y bonos del Estado, etcétera).

Es importante destacar que, pese a los avances, todavía existen grandes niveles de desigualdad en la cobertura de las pensiones entre las diferentes tipologías de empresa (propiedad estatal, privada, extranjera, etcétera), entre provincias y, también, entre zonas rurales y urbanas. Las sucesivas reformas tienden a la convergencia y consolidación del sistema de pensiones con el objetivo de promover la universalidad, pero se trata de una realidad todavía lejana.

Hasta hace unos pocos años la mayoría de habitantes de las zonas rurales carecía de la cobertura de un sistema de pensiones.<sup>10</sup> La situación mejoró en junio de 2009, cuando el gobierno lanzó un plan piloto nacional de pensiones en zonas rurales (consolidado en 2011), que se alineó con el sistema de pensiones para trabajadores en zonas urbanas anteriormente descrito.<sup>11</sup> Igualmente, ha sido muy recientemente, al aprobarse la nueva Ley de Seguro Social de 2011, cuando se extendió la cobertura a los trabajadores de zonas urbanas en empresas no reconocidas oficialmente y a los residentes urbanos sin trabajo.

Algunos estudios han valorado muy positivamente la rápida expansión del programa de pensiones y su objetivo de universalidad en 2020 (OIT, 2015a). Al finalizar 2014 el programa de pensiones de trabajadores en zonas urbanas alcanzaba una cobertura de 255.31 millones de trabajadores, es decir, aproximadamente 64% de los trabajadores urbanos. De igual forma, las cifras oficiales apuntan que el plan de pensiones en las zonas rurales<sup>12</sup> se ha expandido muy rápidamente entre 2009 y 2011, alcanzando una cifra de unos 237

<sup>10</sup> Una elevada proporción de trabajadores de zonas rurales no realizaba aportaciones y no tenía derecho a obtener prestaciones de ningún plan de pensiones, aunque muchos trabajadores que habían cotizado en zonas urbanas tampoco tenían derecho a una pensión (Yang *et al.*, 2009).

<sup>11</sup> La convergencia entre ambos sistemas se produjo en 2014. En enero de 2015, con objetivo de avanzar hacia la unificación, el Consejo de Estado ha aprobado la Reforma del Sistema de Pensiones de los Empleados del Estado, que conlleva la equiparación entre el sistema de pensiones de empresas de propiedad estatal y de empresas privadas.

<sup>12</sup> La extensión de la cobertura en las áreas rurales es de vital importancia, ya que hay el triple de ancianos pobres en estas zonas que en las urbanas. En concreto, se estima que en 2011 había 18 millones de personas mayores pobres en China, donde más del 75% vivía en zonas rurales (Quan, 2012).



millones de cotizantes, es decir, aproximadamente 57% de los trabajadores registrados en el sistema rural (Chen y Turner, 2013; HelpAge Internacional, 2015), aunque otros autores estiman tasas muy inferiores, incluso menores al 20%<sup>13</sup> (Zuo, 2015).

Cuadro 2. Cobertura del programa de pensiones para trabajadores de zonas urbanas (millones de personas)

	1997	2004	2010	2014
Trabajadores cotizantes	86.71	122.5	194.02	255.31
Beneficiarios	25.33	37.75	58.12	80.14

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China. Anuario de 2015. Elaboración propia.

En conjunto, los datos analizados ponen de manifiesto que se han producido importantes mejoras en el sistema de pensiones de la RPCh, pero todavía quedan importantes reformas pendientes con el objetivo de alcanzar la universalidad pretendida en el nuevo Plan Quinquenal (*China Daily*, 2015a). Pese a los avances, aún hay aproximadamente 50% de habitantes al margen del sistema de pensiones en las zonas rurales y alrededor de un tercio en las zonas urbanas.

El modelo actual presenta múltiples carencias y problemas que se han de corregir (Zheng, 2012 y 2015). Las aportaciones resultan excesivamente elevadas para los grupos de población con menores ingresos, que consecuentemente quedan excluidos del sistema. En esta línea, algunos autores han propuesto el lanzamiento de un programa de pensiones no contributivo, una especie de pilar 0, para dar verdadera cobertura universal a todas las personas mayores de 65 años (Zuo, 2015; Dorfman *et al.*, 2013).

Además, la excesiva fragmentación local/regional del primer pilar dificulta la portabilidad del derecho a la pensión, lo que desincentiva la participación de los trabajadores con un mayor grado de movilidad. Por ello, es recomendable que se lleve a cabo la fusión nacional de los fondos provinciales del pilar 1. Asimismo, hay una enorme cantidad de cuentas de ahorro individuales sin

<sup>13</sup> Esta tasa sería todavía más baja (15.7%) en el caso de los 166 millones de trabajadores rurales que han emigrado fuera de su región (*China Labour Bulletin*, 2015a).

fondos (pilar 2) y, al igual que sucede con el pilar 3,<sup>14</sup> hasta el momento los intentos del gobierno para incentivar su utilización no han tenido éxito (Zuo, 2015).

Otro de los principales problemas con vistas a la viabilidad del actual sistema es la temprana edad a la que algunos colectivos tienen acceso a la jubilación, entre 50 y 60 años en el caso de trabajadores de algunas empresas e instituciones públicas. Estos límites, establecidos en la década de los cincuenta no son en absoluto realistas en un país que en la actualidad tiene una esperanza de vida de 75 años (*China Labour Bulletin*, 2015a). En el 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal ya se ha recogido la idea de retrasar progresivamente la edad de jubilación (*China Daily*, 2015a), aunque pueden ser necesarias otras medidas complementarias como incentivos para fomentar la participación laboral de los trabajadores de más edad y políticas para impulsar la contratación de esos trabajadores (Zuo, 2013 y 2015; Zhang y Zhao, 2012).

El 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal establece como objetivo ampliar la cobertura de las pensiones al 90% de los residentes de las zonas urbanas y hace mención a otros relevantes retos referidos a la gestión del fondo de pensiones del pilar 1, principalmente, la necesidad de acometer una mayor diversificación de los canales de inversión y alcanzar una mayor rentabilidad. Se trata, en definitiva, de un conjunto de retos de gran complejidad y envergadura, lo que suscita dudas en cuanto a la capacidad de maniobra de las autoridades chinas, si bien la trayectoria reciente invita a ser optimistas.

## NIVEL SALARIAL Y COBERTURA DEL SEGURO DE DESEMPLEO

La transición de un modelo económico dependiente de la exportación de manufacturas poco sofisticadas hacia un nuevo modelo basado en el consumo interno y en la fabricación de productos con una mayor intensidad tecnológica exige importantes cambios en muchos ámbitos de la sociedad china y, en particular, reformas en el mercado de trabajo. Para que el consumo de las familias se convierta en el nuevo motor del crecimiento económico, resulta necesario mantener los niveles de ocupación y mejorar el nivel salarial. Al mismo tiempo, es fundamental que las reformas laborales sean implantadas manteniendo un nivel de calma social elemental (Lam *et al.*, 2015).

<sup>14</sup> En 2013 sólo un 8.5% de los trabajadores que participaba en el programa de pensiones urbano realizaba aportaciones al pilar 3.

Las estadísticas reflejan una destacada y sostenida evolución alcista de los salarios. En términos reales los incrementos son de entre 10 y 15% anual, lo que significa que en 25 años los salarios prácticamente se han multiplicado por cinco. De hecho, dado que el alza de los salarios en China ha sido mucho más acusada que en el resto de países del sudeste asiático, en 2013 los 613 dólares mensuales de media de la RPCH representan más del triple del salario medio de Pakistán e Indonesia, y otro tanto respecto al de Vietnam y Filipinas<sup>15</sup> (OIT, 2015b).

Evidentemente, el salario medio chino oculta enormes disparidades entre diferentes sectores de actividad, entre provincias, entre zonas rurales y urbanas, así como entre cargos de responsabilidad y obreros poco cualificados. A pesar de los incrementos registrados, en 2014 el salario mensual medio de los trabajadores emigrantes se situaba en algo menos de 2.900 renminbis (*China Labour Bulletin*, 2013), es decir, aproximadamente 50% del salario medio mensual de los trabajadores residentes en zonas urbanas (unos 4.700 renminbis).

Por su parte, el salario mínimo representa poco más de 40% del salario medio de los trabajadores de zonas urbanas. La regulación sobre el salario mínimo ha registrado notables avances.<sup>16</sup> La nueva normativa recoge criterios concretos para tratar que el salario mínimo alcance un nivel digno<sup>17</sup> y, en particular, determina que debe situarse entre el 40 y 60% del salario medio regional.<sup>18</sup> Sin embargo, en no pocas ocasiones no se alcanza ese mínimo del 40% (*China Labour Bulletin*, 2015b), lo que provoca que a menudo el salario realmente percibido sea insuficiente para mantener un nivel de vida digno y obliga a los trabajadores a compaginar varios trabajos y padecer una jornada agotadora (Yao y Rosettani, 2015). Y, pese a todo, las estadísticas reflejan que los 250 dólares mensuales de promedio del salario mínimo de China en 2015,

<sup>15</sup> Pese a ello, el salario medio de la RPCH sigue siendo aproximadamente un tercio del obtenido en Hong Kong y menos de una quinta parte del alcanzado en Japón.

<sup>16</sup> El artículo 48 de la Ley de Trabajo establecía que el salario mínimo debía situarse en un nivel suficiente para garantizar las necesidades cotidianas de los trabajadores. Sin embargo, no fue hasta 2004 cuando el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social aprobó la Regulación del Salario Mínimo, que estableció el marco regulatorio integral para el cálculo y la actualización del salario mínimo.

<sup>17</sup> Los gobiernos regionales deben calcular y ajustar el salario mínimo mensual según el coste de la vida, el índice de precio de consumos, las contribuciones a la seguridad social, el salario medio y el nivel de desarrollo económico local, y también según la oferta y la demanda de trabajo local.

<sup>18</sup> La cuantía del salario mínimo varía de forma significativa entre las diferentes regiones de China: 2 000 renminbis en los principales centros financieros, como Shanghai o Shenzhen, frente a menos de 1 000 renminbis en varias localidades de Heilongjian, Guangxi, Guizhou, etcétera.

supera netamente los 100-150 dólares mensuales de varios países cercanos como Pakistán, Camboya, Indonesia, o Filipinas<sup>19</sup> (*China Labour Bulletin*, 2015b).

El incumplimiento generalizado de algunas normas laborales resulta uno de los principales impedimentos para la mejora de las condiciones de trabajo en la RPCh. Resulta ilustrativo que seis años después de la adopción de la Ley del Contrato Laboral sólo 38% de los trabajadores emigrantes haya firmado un contrato de trabajo tal y como requiere dicha ley (*China Labour Bulletin*, 2013). Además, los acuerdos de carácter privado se han revelado como un instrumento ineficaz para la mejora de los derechos de los trabajadores, realidad poco sorprendente habida cuenta de que los sindicatos independientes no están legalmente autorizados (Chan, 2013).

Hay que subrayar que, pese a los riesgos, los trabajadores de varias fábricas del país han protagonizado contundentes protestas ante las condiciones de trabajo precarias, en algunos casos inhumanas,<sup>20</sup> y las malas prácticas de gestión (Chan y Nadvi, 2014). Hay que destacar la huelga declarada en la fábrica de automóviles de Honda en Guangzhou (Chan y Hui, 2012; Huy y Chan, 2014), y las huelgas salvajes de abril de 2014 en la empresa Yue Yuen<sup>21</sup> debido al impago de las pensiones y de las cotizaciones a la seguridad social. De hecho, parece probable que esas huelgas propiciaran que finalmente los gobiernos locales incrementaran los salarios mínimos (Chan y Nadvi, 2014).

Como se ha indicado, el aumento de salarios y el creciente rechazo a condiciones de trabajo indignas ha provocado que durante los últimos años numerosas empresas intensivas en mano de obra barata (textiles, juguetes, etcétera) hayan transferido su producción a otros países del entorno en los que pueden replicar las condiciones laborales y salariales de la RPCh de hace una década<sup>22</sup>

<sup>19</sup> El salario de los trabajadores no cualificados del sector textil es inferior a 70 dólares mensuales en Sri Lanka y Bangladesh, se sitúa entre 85 y 125 dólares en Camboya, Pakistán y Vietnam, y supera los 150 dólares en la RPCh (ORT, 2015b).

<sup>20</sup> Un total de 13 trabajadores emigrantes se suicidaron en 2010 en una fábrica de Foxconn (empresa taiwanesa del sector de electrónica e informática, principal proveedor de Apple y proveedor también de Samsung), lo que algunos autores consideraron como resistencia pasiva ante prácticas de gestión inhumanas y condiciones de trabajo extremadamente duras (Ngai y Chan, 2010).

<sup>21</sup> Esta empresa taiwanesa es el principal productor de calzado deportivo y principal proveedor de primer nivel para las marcas Nike y Adidas.

<sup>22</sup> Como ilustra un comentario sobre el encarecimiento de la mano de obra en China publicado en *The New York Times*, en el pasado los trabajadores emigrantes de zonas rurales estaban agradecidos por no tener hambre, mientras que ahora tienen el nivel de seguridad suficiente para empezar a demandar un mayor salario, beneficios sociales elementales, etcétera (Dammon, 2012).

(*China Labour Bulletin*, 2015b). También se han detectado movimientos desde las zonas industriales costeras hacia el interior de la RPCh, en busca de los excedentes de mano de obra de esas regiones (Roberts, 2006).

*A priori*, cabría esperar que la evolución alcista de los salarios hubiera tenido cierto reflejo en el gasto de las familias, si bien también habría que considerar la evolución de la tasa de paro,<sup>23</sup> así como el nivel de garantías del sistema de cobertura ante posibles situaciones de desempleo, ya que en un escenario de inseguridad las familias pueden optar por destinar sus rentas adicionales al ahorro.

Las bases del modelo del seguro de desempleo son similares a las de otros países. Según el sistema vigente<sup>24</sup> los empleados contribuyen con 1% de su salario y las empresas con 2% adicional, y la duración del derecho depende del periodo durante el cual se haya cotizado a este seguro, con un máximo de 24 meses de prestación para quienes lo han hecho durante 10 años o más (*China Labour Bulletin*, 2015a). El principal problema estriba en que la cuantía de las prestaciones es bastante reducida, lo que en el caso de los trabajadores con menor salario significa una renta insuficiente para vivir<sup>25</sup> (aún en el caso de que realmente se hubiera cotizado a este seguro). Además, igual que sucede con las pensiones, se advierten dificultades para transferir la prestación entre provincias, lo que una vez más afecta especialmente a los trabajadores migrantes. Por lo tanto, en lo que se refiere a las ayudas al desempleo, se evidencia la necesidad de nuevas reformas tendentes a elevar su importe así como a garantizar la portabilidad regional del derecho.

Algunos autores han apuntado que la reducción del excedente de mano de obra procedente de las áreas rurales y el consecuente aumento de costes del

<sup>23</sup> Las estadísticas sobre desempleo facilitadas por la Oficina Nacional de Estadística de China son muy poco fiables, según esos datos, en las zonas urbanas la tasa de paro se habría mantenido invariable en un 4.1% entre 2010 y 2014 a pesar de la ralentización económica (*China Labour Bulletin*, 2015b). Un estudio apunta que la regulación del salario mínimo podría estar generando efectos asimétricos sobre el bienestar, ya que por una parte habría beneficiado a los trabajadores que perciben el mínimo regulado, pero por otra parte habría incentivado la localización de las tareas menos cualificadas en otros países de la región, provocando un incremento de las tasas de paro entre los trabajadores de menor categoría profesional (Huang *et al.*, 2014).

<sup>24</sup> El marco inicial del seguro de desempleo fue establecido por la Regulación del Seguro de Desempleo de 1999, posteriormente consolidado por la Ley del Seguro Social de 2011.

<sup>25</sup> La prestación debe situarse entre un 40 y 60% del salario percibido y debe ser en todo caso inferior al salario mínimo local. Según el Anuario Estadístico de China de 2011, en 2010 la prestación media por desempleo era de 2.076 renminbis, y había experimentado una tasa de crecimiento anual del 13.9% en términos reales desde 1994.

factor trabajo representa prueba suficiente de que China ha alcanzado el punto de inflexión de Lewis<sup>26</sup> (Das y N'Diaye, 2013; Zhang *et al.*, 2011; Wildau, 2015). Sin embargo, otros autores rebaten esta idea. Estos últimos apuntan que la fuerza de trabajo de las zonas rurales es todavía muy elevada (casi 400 millones, de los que aproximadamente 250 se dedican a la agricultura), lo que también se refleja en el hecho de que en China la superficie media cultivable per cápita (0.57 hectáreas/habitante) es todavía 10 veces inferior a la de los países con ingresos medios y altos (Wang y Wan, 2014).

Según esta visión el *hukou* actúa a modo de cuello de botella e impide de un modo artificial que el excedente laboral de las zonas rurales se traslade a las zonas urbanas (Wang y Weaver, 2013), de tal forma que en la práctica el gobierno utiliza este permiso para regular los flujos de una reserva de oferta laboral a bajo coste para atraer proyectos de inversión destinados a la exportación (Correa y Núñez, 2013; Qi, 2014). No obstante, apostar por un modelo con mayor peso del consumo interno supone abandonar esa estrategia basada en exportaciones de bajo coste, relajar las estrictiones impuestas por el *hukou* e incrementar la movilidad laboral<sup>27</sup> y, en definitiva, optar por un mayor bienestar de la población asumiendo una menor competitividad en costes (Correa y Núñez, 2013).

Considerando la evolución de las condiciones laborales, particularmente de los salarios, y la tendencia a una mayor intensidad tecnológica de la producción cabría aventurarse a juzgar que la fuerza de trabajo china está progresando. No obstante, puede ser peligroso establecer una relación directa y positiva entre ambas variables, ya que según se desprende del análisis realizado por Butollo (2014) no parece existir una correlación positiva “predestinada” entre la evolución la modernización industrial de una empresa y el progreso social de sus trabajadores.<sup>28</sup> De igual modo, tampoco existe un diagnóstico

<sup>26</sup> En 1954 el economista Arthur Lewis estableció la teoría del punto de inflexión. Según esta teoría, en las economías agrícolas con un gran excedente de mano de obra que inician una rápida fase de industrialización se establecerá un techo salarial temporal. La expansión de las actividades manufactureras será rentable hasta que el excedente de trabajo sea absorbido, ya que a partir de ese momento la mano de obra se volverá escasa y se elevará el precio del factor trabajo.

<sup>27</sup> Según Bosker *et al.* (2012) la relajación de las restricciones a la movilidad laboral conduciría a una mayor división entre centro y periferia, y a un predominio todavía más acusado de las cuatro grandes urbes chinas, Beijing, Shanghai, Guangzhou y Chongqing.

<sup>28</sup> Más bien al contrario, tomando como base datos correspondientes a varias empresas de textiles y vestidos y del sector de las tecnologías LED en la región del delta del Río Pearl, Butollo demuestra que el progreso tecnológico suele conducir a la expansión de la producción barata, a la pérdida de empleo y a la prolongación de las horas de trabajo.

unánime sobre las consecuencias del creciente protagonismo de la economía de la RPCH en las condiciones de trabajo del resto de los países.<sup>29</sup>

El análisis del reparto de la riqueza entre las rentas del trabajo y las del capital también apunta hacia un mayor desequilibrio social. Tal y como recogen Dollar y Jones (2013) en la RPCH las rentas del factor trabajo representan 43% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2007, porcentaje inferior al 50% de 1993, lo que sitúa a la RPCH entre el 10% de países con una menor participación del trabajo en la riqueza generada. Esta evolución descendente de la participación del trabajo en un PIB creciente significa que los beneficios empresariales y los ingresos del gobierno se están elevando muy notablemente, lo que implica que el crecimiento económico, más extensivo al comienzo de las reformas, es ahora más intensivo, y apunta hacia un aumento de las desigualdades en China (Whitfield, 2016).

Según esta tesis, la segmentación del mercado de trabajo es la causa del incremento de salarios; la relativa escasez de mano de obra cualificada provoca un aumento del salario en estas profesiones, mientras que la evolución del salario de los trabajadores menos cualificados responde en buena medida a tensiones y fluctuaciones de la demanda mundial de bienes y servicios intensivos en mano de obra, así como a la gestión del excedente a través del *hukou*.<sup>30</sup> Algunos autores creen poco probable una temprana relajación del *hukou* (Correa y Núñez, 2013), lo que significaría el mantenimiento de un mercado de trabajo fragmentado, y pocas posibilidades de que cientos de millones de familias mejoren sus condiciones de vida y se animen a consumir.

## SEGUROS MÉDICOS Y SINIESTRALIDAD LABORAL

Las bases del seguro médico de los trabajadores fueron establecidas en 1998 al aprobarse la Decisión del Consejo de Estado para el Establecimiento del Seguro Médico Básico para Trabajadores Urbanos (*China Labour Bulletin*,

<sup>29</sup> Algunos autores, más optimistas, creen que la economía global progresa en términos de ingresos y condiciones laborales, de forma que las economías más avanzadas se especializan cada vez más en el valor añadido y el resto de economías acaparan las producciones que las primeras van abandonando (Friedman, 2006). Otros, por el contrario, creen que la capacidad productiva de China será suficiente para acaparar todos los segmentos de valor añadido provocando la estagnación económica y un deterioro de las condiciones laborales también en los países más avanzados (Freeman, 2010).

<sup>30</sup> En 1990 el salario de algunos puestos intensivos en mano de obra (como la construcción) era un 14% superior al del sector de banca y seguros; sin embargo, en menos de dos décadas la situación cambió totalmente, de forma que en 2007 el salario en la banca era un 260% superior (Yang *et al.*, 2010).

2015a). El sistema del seguro médico, como el de pensiones, combina fondos compartidos y cuentas individuales. Aunque las cantidades son diferentes en las distintas regiones, los empleados suelen destinar 2% de su salario (íntegramente a la cuenta individual), y las empresas entre 6% y 12% del sueldo (de esa última cuantía 30% se destina a la cuenta del trabajador).

La cuenta individual del trabajador cubre el coste de los tratamientos médicos cuyo importe es inferior al 10% del salario medio anual local. El fondo compartido, cubre los costes por encima de ese límite, aunque con un máximo de cinco veces el salario medio anual. Por lo tanto, cuando un trabajador no tiene fondos suficientes en su cuenta individual para cubrir el mencionado 10%,<sup>31</sup> debe hacer frente al importe restante con sus ahorros. Igualmente, en el caso de enfermedades graves y duraderas, cuando el coste supera los cinco años de salario medio son los trabajadores quienes deben hacer frente al sobrecoste, al menos si pueden permitírselo. Además, la regulación del seguro médico entraña otros problemas que provocan que finalmente muchos trabajadores queden desatendidos<sup>32</sup> (*China Labour Bulletin*, 2015a).

En el apartado positivo hay que destacar la rápida expansión del sistema: el número de trabajadores y jubilados cubiertos por el seguro médico en zonas urbanas se ha duplicado durante la última década hasta llegar a 210 millones de trabajadores y 72 millones de jubilados. Además, el desarrollo del sistema ha sido todavía más rápido en el caso de los residentes en zonas urbanas no ocupados, ya que en tan sólo ocho años este modelo ha conseguido dar cobertura a 314 millones de personas (véase cuadro 3).<sup>33</sup>

En el caso de las áreas rurales, la transición hacia el socialismo de mercado supuso la práctica total desaparición del antiguo sistema de seguro médico:<sup>34</sup>

<sup>31</sup> En el caso de los trabajadores con salarios más reducidos pueden ser necesarios muchos años para alcanzar esa límite del 10%, con lo que en la práctica son muchos los trabajadores que tienen que asumir parte del coste de los tratamientos.

<sup>32</sup> Aunque teóricamente el fondo del seguro médico debería pagar los costes, a menudo los trabajadores tienen que adelantar el importe de sus tratamientos. Además, para que sea cubierto por los fondos públicos, el tratamiento se tiene que realizar en alguno de los hospitales de la lista aprobada por el gobierno. También hay muchas dificultades para que el seguro cubra los tratamientos y las medicinas que no requieren ingreso hospitalario.

<sup>33</sup> Inicialmente el sistema solo cubría a los trabajadores ocupados, pero en 2007 se aprobó el Sistema de Seguro Médico Básico para Residentes Urbanos para proporcionar cobertura a otros residentes urbanos, incluyendo cónyuges e hijos/as.

<sup>34</sup> En el sistema comunista los médicos del pueblo proporcionaban atención primaria de forma gratuita a la población rural, aunque en algunos casos las familias debían pagar cantidades reducidas por las medicinas.



Cuadro 3. Cobertura del seguro médico en zonas urbanas  
(millones de personas)

	1995	2000	2005	2010	2014
Trabajadores	7.0	28.6	100.2	177.9	210.4
Pensionistas	0.4	9.2	37.6	59.4	72.5
Residentes no empleados	-	-	-	182.1	314.5

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China. Elaboración propia.

la proporción de población rural cubierta disminuyó 90% a finales de los años setenta a menos 5% a finales de los años noventa (Yang, 2013). Las enfermedades agudizaban la pobreza en la China rural, el coste del tratamiento de los pacientes hospitalizados se elevaba y crecía el porcentaje de población que desatendía la recomendación de buscar atención médica (Yang, 2013).

Ante tal panorama, en 2003 se creó el Nuevo Sistema Médico Cooperativo, y para tratar de garantizar una amplia cobertura, las aportaciones individuales requeridas se situaron en valores más bien reducidos. Este Nuevo Sistema, todavía modesto y en fase de desarrollo, ha representado un importante avance, si bien en 2009 todavía no se percibía un gran efecto sobre el desembolso sanitario de los hogares ni sobre la percepción de riesgo ante la eventualidad de tener qué hacer frente a un gasto inasequible (You y Kobayashi, 2009).

Un dato preocupante es que el presupuesto de este Nuevo Sistema es demasiado pequeño (sólo 20% del gasto sanitario per cápita de las zonas rurales) como para reducir de forma más significativa el gasto sanitario que deben abordar las familias (You y Kobayashi, 2009). Resulta ilustrativo que, en caso de enfermedad grave, la gran mayoría de habitantes de las zonas rurales se vean obligados a acudir a las ciudades debido a la carencia de hospitales suficientemente equipados en sus regiones de residencia.

Por otra parte, el elevado número de accidentes y enfermedades profesionales despierta gran preocupación. Se estima que anualmente se registran más de un millón de accidentes laborales y cerca de 70 000 muertes relacionadas con el trabajo<sup>35</sup> (*China Labour Bulletin*, 2012 y 2013). La tasa de mortalidad

<sup>35</sup> El Mapa de Accidentes Laborales de la organización *China Labour Bulletin* refleja que la mayoría de accidentes tiene lugar en la construcción y afecta principalmente a trabajadores emigrantes (véase <<http://maps.clb.org.hk/accidents/en>>).

laboral en la RPCh es 20 veces superior a la del Reino Unido (Bardsley, 2011), y 16 veces superior a la de Estados Unidos (Hosier, 2010).

La tasa de siniestralidad permanece en valores muy altos debido a la escasa vigilancia en el cumplimiento de la normativa de seguridad laboral por parte de los funcionarios de los gobiernos locales, y por la subordinación de la seguridad a la productividad (*China Labour Bulletin*, 2013). Hace falta generar y desarrollar una cultura de mayor seguridad, lo que implica la formación de funcionarios y directivos incidiendo sobre la necesidad de anteponer criterios de salud a indicadores de productividad y rentabilidad (Zhu *et al.*, 2014).

En cuanto al seguro para accidentes profesionales, la Ley del Seguro Social de 2011 establece que en caso de accidente o enfermedad profesional los gastos deberán ser cubiertos por la empresa, a través del fondo para el seguro de accidentes profesionales; además, tienen que continuar pagando el salario del trabajador durante el tratamiento médico, así como otros complementos según el grado de discapacidad del trabajador. Para aquellos casos en los que la empresa no haya estado contribuyendo al fondo para accidentes, la regulación establece que los gobiernos locales se deben hacer cargo de los gastos y, posteriormente, reclamar a la empresa. Sin embargo, todavía hay muchos gobiernos que no asumen esta obligación, y los trabajadores tienen cobertura únicamente si la empresa ha cotizado realmente a este fondo.

Incluso en aquellos casos en los que el trabajador fallece por un accidente de trabajo no hay ninguna garantía de que la familia reciba pago alguno del fondo de accidentes. En 2012 la administración estatal para la seguridad laboral declaró 72 000 fallecimientos relacionados con el trabajo, pero sólo 22.313 de esas muertes fueron oficialmente declaradas como accidentes laborales y recibieron una compensación del fondo de accidentes<sup>36</sup> (*China Labour Bulletin*, 2015a).

## DESIGUALDAD Y CONSUMO

En 2010 el gobierno central fijó el objetivo de duplicar el PIB real y los ingresos reales per cápita en 2020. Se trata de un objetivo alcanzable considerando que el PIB per cápita chino representa todavía sólo una cuarta parte del estadounidense, aunque también exigente ya que requiere un crecimiento anual

<sup>36</sup> La mayor parte del resto de casos fueron cerrados a través de acuerdos privados y ayudas del sistema de caridad.

del PIB de aproximadamente 6.5% y las actuales condiciones de la economía china no parecen las más propicias para ello (Feldstein, 2015).

No obstante, el principal reto consiste en conseguir que este crecimiento se genere de forma que se reduzcan las enormes desigualdades sociales. Según los últimos datos disponibles, en 2014 los ingresos per cápita de los hogares de zonas urbanas prácticamente triplicaban los de los hogares rurales (28.843 y 10.488 renminbis, respectivamente), proporción similar a la registrada 20 años atrás, aunque con una diferencia mucho mayor ahora en términos absolutos.<sup>37</sup> Consecuentemente, también se han acentuado las diferencias en el consumo; aunque durante las dos últimas décadas la evolución de esta variable ha registrado un incremento parejo en términos proporcionales, en valores absolutos la brecha en el gasto en consumo de bienes se ha acrecentado hasta alcanzar 16 700 renminbis en 2014.

Cuadro 4. Gasto medio por hogar en consumo en zonas rurales y urbanas (renminbis)

	1995	2000	2005	2010	2014
Zonas Rurales	1.344	1.917	2.784	4.941	8.744
Zonas Urbanas	4.769	6.999	9.832	17.104	25.449
Brecha Rural - Urbano	-3.425	-5.082	-7.048	-12.163	-16.705

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China. Elaboración propia.

El aumento en los niveles de ingresos per cápita y en el gasto en bienes de consumo de los hogares podría invitar a pensar que, tal y como desea el gobierno chino, la demanda doméstica podría estar tomando el relevo de las exportaciones como motor de crecimiento económico. Sin embargo, lo cierto es que el consumo está lejos de convertirse en el nuevo eje tractor del crecimiento. Al contrario, como se pone de manifiesto al analizar la composición

<sup>37</sup> Asimismo, dentro de las zonas urbanas y rurales se aprecian grandes diferencias en función de la condición de emigrante, el sector de actividad y el tipo de trabajo desempeñado, la naturaleza de la empresa, etcétera. En las zonas urbanas prácticamente un 20% de los hogares tiene un ingreso per cápita inferior a los 15 000 renminbis anuales (donde un 10% ingresa menos de 10 000 renminbis). En el caso de los hogares de las zonas rurales, algo más de un 20% de ellos tiene ingresos per cápita inferiores a 4.000 renminbis (donde un 5.6% ingresa menos de 2 000 renminbis).

del PIB, la relevancia del consumo de los hogares se viene reduciendo desde hace dos décadas (37.9% en 2014 frente al 45.8% en 1995).

A pesar del aumento del nivel de renta, la población china de las zonas urbanas es reticente a consumir y cada vez dedica una mayor proporción de su renta al ahorro (30% en 2014 frente a 24% en 2004), lo que refleja una persistente falta de confianza en la red de seguridad social y evidencia la necesidad de profundizar las reformas acometidas (Roach, 2015). La elevada propensión a ahorrar también está relacionada con la política del hijo/a único, ya que redujo la necesidad de consumo de las familias por su menor tamaño (alimentos, vestido, educación, etcétera), al tiempo que incentivó el ahorro para la jubilación ante el menor apoyo que previsiblemente se recibirá del único descendiente (Modigliani y Cao, 2004) (véase cuadro 5).

En una coyuntura marcada por la reducción del peso del consumo de las familias y la menor aportación de las exportaciones, el auge económico de la RPCH durante la última década se ha basado en el crecimiento de la formación bruta de capital, cuya participación en el PIB se ha elevado del 40.5% en 2005 al 45.9% en 2014, un porcentaje que ya era considerado excesivamente elevado en 2005 (Kuijs, 2005).

El creciente protagonismo de la formación bruta de capital puede ser reflejo de la construcción excesiva de infraestructuras y todo tipo de edificios. Ya en 2010, ante las sospechas de que se podía estar gestando una burbuja inmobiliaria, las autoridades chinas adoptaron diversas medidas de regulación financiera para intentar frenar la evolución alcista del precio de las viviendas (Ahuja *et al.*, 2010; Barth *et al.*, 2012). Sin embargo, el nuevo repunte de los precios residenciales parece indicar que en efecto se ha creado una burbuja de grandes dimensiones<sup>38</sup> (Chen y Wen, 2014; Shen *et al.*, 2016).

En definitiva, la dependencia de la construcción, los bajos niveles de consumo y la elevada propensión al ahorro ponen de manifiesto que las familias chinas no depositan gran confianza en el sistema de protección social, por lo que prefieren privarse de bienes que mejorarían sus condiciones de vida para tener un mayor nivel de tranquilidad y seguridad ante cualquier posible

<sup>38</sup> El auge de la construcción también se ha reflejado en los datos de ocupación, de forma que en 2014 la proporción de trabajadores emigrantes ocupada en la construcción se elevó hasta un 22.3% desde un 16.1% en 2010, mientras que la proporción que lo hace en la industria se redujo del 36.7 al 31.3% en el mismo periodo (*China Labour Bulletin*, 2013). Según algunos estudios, el proyecto de construcción de grandes infraestructuras internacionales vinculado con iniciativas estratégicas de carácter multilateral como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, el Banco de los BRICS o la Ruta de la Seda estaría asociado con la necesidad de encontrar un reemplazo adecuado a la ya sobredimensionada actividad constructora doméstica (EY, 2015; Kun, 2014).

Cuadro 5. Estructura del PIB desde el punto de vista del gasto (%)

	1995	2000	2005	2010	2014
Consumo hogares	45.8	47.0	40.1	36.6	37.9
Gasto Público	13.3	16.7	14.0	13.4	13.5
Form. Br. Cap. Fijo	39.3	33.9	40.5	45.7	45.9
Exportaciones Netas	1.6	2.4	5.4	4.3	2.7

Fuente: Oficina Nacional de Estadística de China. Elaboración propia.

adversidad en forma de enfermedad o pérdida de empleo. Cabe concluir que las importantes reformas acometidas hasta la fecha en el sistema de seguridad social todavía no proporcionan garantías suficientes a la población.

Como se ha observado, muchas de esas medidas aún presentan defectos tanto en su forma como, muy especialmente, en su aplicación. El 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal 2016-2020 contempla ambiciosos objetivos como la universalidad del sistema de pensiones y la mejora de los servicios educativos y sanitarios. No obstante, probablemente serán necesarios más de cinco años para hacer efectivos cambios tan profundos en una sociedad así de fragmentada.

## CONCLUSIONES

Los cambios experimentados en el mercado de trabajo podrían hacer pensar en el final de la era de la mano de obra barata y en un futuro relativamente más optimista para los trabajadores chinos. El incremento de los salarios reales, la mejora de la protección social y de las pensiones, el refuerzo de los derechos laborales y la mayor cobertura de los seguros médicos, son avances sin duda relevantes.

Sin embargo, la realidad no es tan sencilla y las autoridades chinas afrontan grandes retos. El aumento de los salarios ha motivado el traslado de algunas fábricas a países del entorno con un menor coste de mano de obra y ha coincidido con una crisis global que ha reducido el crecimiento de las exportaciones de manufacturas chinas. Por ello, el gobierno se plantea ahora la transición hacia un nuevo modelo económico de crecimiento más sostenible e inclusivo y con un mayor protagonismo del consumo de las familias.

Reducir la desigualdad generada por el muro levantado entre zonas rurales y urbanas representa uno de los principales desafíos, ya que afecta a las condiciones de vida de unos 275 millones de trabajadores emigrantes. El desarrollo de las áreas rurales del interior ya está produciendo ciertos beneficios, y la relajación de las barreras administrativas para emigrar a ciudades pequeñas y medianas ha facilitado el movimiento de los trabajadores y ha reducido la presión migratoria sobre las grandes urbes.

En una sociedad cada vez más envejecida debido a los efectos de la política del hijo/a único, el insuficiente desarrollo de la red de seguridad social constituye una de las principales razones por las que el incremento de los salarios no ha representado una mejora en las condiciones de vida. Sin una pensión o un seguro médico adecuado, los trabajadores prefieren ahorrar para afrontar con mayor tranquilidad su futuro. La reducción de la propensión marginal a consumir propicia que las familias no adquieran bienes que les ayudarían a mejorar su nivel de vida y, en términos macroeconómicos, dificulta que el consumo se convierta en palanca del crecimiento económico.

El 13<sup>er</sup> Plan Quinquenal 2016-2020 recoge algunas iniciativas de gran calado. Cabe destacar el final de la política del hijo/a único, medidas para ampliar la cobertura y unificar los planes de pensiones de zonas urbanas y rurales, más servicios sanitarios, y una mayor flexibilidad para transferir el permiso de residencia y los beneficios sociales asociados. En principio, todas estas medidas parecen benéficas, aunque es probable que sean necesarios algo más de cinco años para que sus efectos se dejen notar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ahuja, Ashvin *et al.* (2010), “Are House Prices Rising Too Fast in China?”, Fondo Monetario Internacional, WP 10/274, enero de 2013.
- Alonso, Javier *et al.* (2011), “Posibles consecuencias de la evolución de las pensiones privadas en China”, BBVA Research, 11/34 Documentos de Trabajo, noviembre de 2011.
- Banco Mundial (1997), “Old Age Security”, Banco Mundial, Washington.
- \_\_\_\_\_ (2008), “World Development Report 2009”, Washington.
- Bardsley, Daniel (2011), “China’s Workplace Safety scrutinised in New Report showing over 200 Deaths a Day”, *The National World*, 5 de diciembre de 2011, disponible en <<http://www.thenational.ae/news/world/asia-pacific/chinas-workplace-safety-scrutinised-in-new-report-showing-over-200-deaths-a-day>>

- Barth, James R., Lea, Michael y Li, Tong (2012), "China's Housing Market: Is a Bubble About to Burst?", Milken Institute.
- Bosker, Maarten *et al.* (2012), "Relaxing Hukou: Increased Labor Mobility and China's Economic Geography", *Journal of Urban Economics*, vol. 72, pp. 252-266.
- Butollo, Florian (2014), "The End of Cheap Labour? Industrial Transformation and Social Upgrading in China", Campus Verlag GmbH, Germany.
- Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma de China (2016), 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要, disponible en <<http://www.sdpc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjh/201603/P020160318564052484043.pdf>>
- Correa, Gabriela y Núñez, René (2013), "Migración y exclusión en China, Sistema Hukou", *Revista Problemas del Desarrollo*, 172 (44), enero-marzo, pp. 105-121.
- Chan, Chris K.-C. (2013), "Promoting Freedom of Association in China? Putting Transnational Corporate Social Responsibility into a National Context", *Journal of Comparative Asian Development*, vol. 12 (1), pp. 6-34.
- Chan, Chris K.-C. y Hui, Elaine S. (2012), "The Dynamics and Dilemma of Workplace Trade Union Reform in China: The Case of the Honda Workers' Strike", *Journal of Industrial Relations*, vol. 54 (5), pp. 653-668.
- \_\_\_\_\_ y Nadvi, Khalid (2014), "Evolución de la reglamentación laboral y de las condiciones de trabajo en China. Visión retrospectiva y retos", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133 (4), pp. 559-582.
- Chen, Tianhong y Turner, John A. (2013), "Extending Social Security Coverage to the Rural Sector in China", *International Social Security Review*, vol. 67 (1), pp. 49-70.
- Chen, Kaiji y Wen, Yi (2014), "The Great Housing Boom of China", Federal Reserve Bank of St. Louis, Research Division, Working Paper, WP 2014-022B, agosto de 2014.
- China Daily* (2015a), "Highlights of Proposals in 13<sup>th</sup> Five Year Plan (2016-2020)", 3 de noviembre de 2015, disponible en <[http://www.chinadaily.com.cn/china/2015cpcplenarysession/2015-11/03/content\\_22361998.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2015cpcplenarysession/2015-11/03/content_22361998.htm)>
- \_\_\_\_\_ (2015b), "China to allow Two Children for All Couples", 29 de octubre de 2015, disponible en <[http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-10/29/content\\_22312495.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-10/29/content_22312495.htm)>
- \_\_\_\_\_ (2015c), "Timeline of China's Family planning Policy", 6 de noviembre de 2015, disponible en <[http://www.chinadaily.com.cn/china/2015cpcplenarysession/2015-11/06/content\\_22384876.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2015cpcplenarysession/2015-11/06/content_22384876.htm)>

- \_\_\_\_\_ (2016), “Two Child Policy to Create 30m more Workers by 2050”, 11 de enero de 2016, disponible en <[http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/11/content\\_23032394.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-01/11/content_23032394.htm)>
- China Labour Bulletin* (2012), “An Introduction to China’s Work-related Injury Compensation System”, 7 de septiembre de 2012, disponible en <<http://www.clb.org.hk/en/node/110125>>
- \_\_\_\_\_ (2013), “Migrant Workers and their Children”, 27 de junio de 2013, disponible en <<http://www.clb.org.hk/en/content/migrant-workers-and-their-children>>
- \_\_\_\_\_ (2015a), “China’s Social Security System”, disponible en <<http://www.clb.org.hk/en/view-resource-centre-content/110107>>
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Wages and Employment”, disponible en <<http://www.clb.org.hk/en/content/wages-china>>
- Dammon, Michelle (2012), “Chinese Labor, Cheap No More”, *The New York Times*, 17 de febrero de 2012, disponible en <[http://www.nytimes.com/2012/02/18/opinion/chinese-labor-cheap-no-more.html?\\_r=3](http://www.nytimes.com/2012/02/18/opinion/chinese-labor-cheap-no-more.html?_r=3)>
- Das, Mitali y N’Diaye, Papa (2013), “Chronicle of a Decline Foretold: Has China Reached the Lewis Turning Point?”, Fondo Monetario Internacional, WP 13/26, enero de 2013.
- Dollar, David y Jones, Benjamin F. (2013), “China: an Institutional View of an Unusual Macro-economy”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 19662.
- Dorfman, Mark C. *et al.* (2013), “China’s Pension System. A Vision”, Banco Mundial, Washington.
- EY (2015), “Riding the Silk Road: China sees Outbound Investment Boom”, Ernst and Young, Outlook for China’s Outward Foreign Direct Investment, marzo de 2015.
- Feldstein, Martin (2015), “China’s Latest Five-Year Plan”, Project Syndicate, 28 de noviembre de 2015, disponible en <<https://www.project-syndicate.org/commentary/china-new-five-year-plan-by-martin-feldstein-2015-11>>
- Freeman, Richard (2010), “What Really Ails Europe (and America): The Doubling of the Global Workforce”, *The Globalist*, 5 de marzo de 2010, disponible en <<http://www.theglobalist.com/what-really-ails-europe-and-america-the-doubling-of-the-global-workforce/>>
- Friedman, Thomas L. (2006), *La tierra es plana: Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, Ed. Martínez Roca, S.A.
- Giles, John *et al.* (2013), “Expanding Social Insurance Coverage in Urban China”, The World Bank, Development Research Group, WP 6497, junio de 2013.



- HelpAge International (2015), "Pension Watch. Briefings on Social Protection in Older Age", Briefing n° 11, London, HelpAge International.
- Hosier, Fred (2010), "Worker Fatalities: How does China Compare to US?" 4 de marzo de 2010, disponible en <<http://www.safetynewsalert.com/worker-fatalities-how-does-china-compare-to-u-s/>>
- Huang, Yi, Loungani, Prakash y Wang, Gewei (2014), "Minimum Wages and Firm Employment: Evidence from China", IMF Working Paper, WP/14/184.
- Hui, Elaine S. y Chan, Chris K.-C. (2014), "Política de la legislación laboral en el sur de China. Las cámaras de comercio y otros organismos extranjeros ante las leyes sobre negociación colectiva", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133 (4), pp. 641-663.
- Kennedy, Scott y Johnson, Christopher (2016), "Perfecting China, Inc. The 13<sup>th</sup> Five-Year Plan", Center for Strategic & International Studies, mayo de 2016.
- Kuijs, Louis (2005), "Investment and Saving in China", World Bank, Policy Research Working Paper 3633, junio de 2005.
- Kun, Zuo (2014), "Critical issues in the Next Decade of China's Infrastructure Effort", Rethinking Infrastructure, Voices from the Global Infrastructure Initiative, mayo de 2014.
- Lam, Raphael W. *et al.* (2015), "China's Labour Market in the *New Normal*", Fondo Monetario Internacional, WP/15/151, julio de 2015.
- Modigliani, Franco y Cao, Shi L. (2004), "The Chinese Saving Puzzle and the Life-Cycle Hypothesis", *Journal of Economic Literature*, vol. 42, pp. 145-170.
- Moody, Andrew (2015), "Dissecting China's Five Year Plan", *The Telegraph*, 23 de noviembre de 2015, disponible en <<http://www.telegraph.co.uk/sponsored/china-watch/politics/12006280/china-five-year-plan.html>>
- Ngai, Pun y Chan, Jenny (2010), "Suicide as Protest for the New Generation of Chinese Migrant Workers: Foxconn, Global Capital, and the State", *The Asia-Pacific Journal: Japan Focus*, vol. 8, 37 (2), pp. 1-32.
- OCDE (2015), "OECD Economic Surveys, China", marzo de 2015.
- OIT (2015a), "Universal Pension Coverage. People's Republic of China", Organización Internacional del Trabajo, mayo de 2015.
- \_\_\_\_\_ (2015b), "Wages in Asia and the Pacific: Dynamic but Uneven Progress", Global Wage Report 2015/2015, Asia and the Pacific Supplement, Organización Internacional del Trabajo, diciembre de 2014.
- Pei, Minxin (2015), "China's One-Child Calamity", Project Syndicate, 4 de noviembre de 2015, disponible en <<https://www.project-syndicate.org/>>

- commentary/china-one-child-policy-demographic-effects-by-minxin-pei-2015-11>
- Qi, Hao (2014), “The Labor Share Question in China”, *Monthly Review. An Independent Socialist Magazine*, vol. 65, núm. 8.
- Quan, Lu (2012), “Analysing the Coverage Gap in China”, London, HelpAge International.
- Roach, Stephen S. (2015), “China’s Macro Disconnect”, Project Syndicate, 25 de noviembre de 2015, disponible en <<https://www.project-syndicate.org/commentary/china-slow-consumption-growth-by-stephen-s--roach-2015-11>>
- Roberts, Dexter (2006), “How rising Wages are changing the Game in China”, *Business Week*, 27 de marzo de 2006.
- Shen, Chung-Hua *et al.* (2016), “Does housing Boom Lead to Credit Boom or is it the other Way Aaround? The Case of China”, *International Review of Economics & Finance*, vol. 42, pp. 349-367.
- Wang, Xiaolu y Wan, Guanghua (2014), “China’s Urban Employment and Urbanization Rate: A Re-estimation”, *China and World Economy*, vol. 22 (1), pp. 30-44.
- Wang, Xiaobing y Weaver, Nick (2013), “Surplus Labour and Urbanization in China”, *Eurasian Economic Review*, 3 (1), pp. 84-97.
- Whitfield, Edward (2016), “China and the Great Doubling: Racing to the Top of Bottom of Global Labour Standards?”, *Global Policy*, vol. 7 (1), pp. 37-45.
- Wildau, Gabriel (2015), “China Migration: At the Turning Point”, *Financial Times*, 4 de mayo de 2015, disponible en <<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/767495a0-e99b-11e4-b863-00144feab7de.html#axzz3wwVjAijR>>
- Williamson, John B. y Zheng, Bingwen (2003), “The Applicability of the Notional Defined Contribution Model for China”, *China & World Economy*, vol. 12 (3), pp. 91-101.
- Yang, Dennis T., Chen, Vivian y Monarch, Ryan (2010), “Rising Wages: Has China Lost Its Global Labor Advantage?”, IZA DP No. 5008, junio de 2010.
- Yang, Wei (2013), “China’s New Cooperative Medical Scheme and Equity in Access to Health Care: Evidence from a Longitudinal Household Survey”, *International Journal for Equity in Health*, vol. 12(1)20, pp. 1-13.
- Yang, Yinan, Williamson John B. y Shen, Ce (2009), “Social Security for China’s Rural Aged: A Proposal based on a Universal Non-contributory Pension”, *International Journal of Social Welfare*, vol. 19 (2), pp. 236-245.

- Yao, Raini y Rosettani, Edoardo (2015), "A Complete Guide to 2015 Minimum Wage Levels Across China", China Briefing on-line, de 26 de mayo de 2015, disponible en <<http://www.china-briefing.com/news/2015/05/26/complete-guide-2015-minimum-wage-levels-across-china.html>>
- You, Xuedan y Koyabashi, Yasuki (2009), "The New Cooperative Medical Scheme in China", *Health Policy* 91(2009), pp. 1-9.
- Zhang, Chuanchuan y Zhao, Yaohui (2012), "The Relationship between Elderly Employment and Youth Employment: Evidence from China", MPRA Paper No. 37221.
- Zhang, Xiaobo *et al.* (2011), "China has Reached the Lewis turning Point", *China Economic Review*, 22 (2011), pp. 542-554.
- Zheng, Bingwen (2006), "Assessment for Social Security Pilot in Jilin and Hei Longjiang of China", *China & World Economy*, vol. 14, núm. 5, pp. 65- 77.
- \_\_\_\_\_ (2007), "The Origin of China's Partially Funded Social Security Scheme and Its Future Direction", *The Chinese Economy*, vol. 40, núm. 4, julio-agosto de 2007, pp. 6-28.
- \_\_\_\_\_, Sun, Shouji y Qi, Chuanjun (2009), "Pension Insurance Reform of Agencies and Institutions in China", *Journal of Public Management*, vol. 6, núm. 1, enero, pp. 1-12.
- \_\_\_\_\_ (2012), "China: An Innovative Hybrid Pension Design Proposal", en Holzmann, Robert, Palmer, Edward y Robalino, David (ed.), "Non-financial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Volume 1, Progress, Lessons, and Implementation", Washington, DC, World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Old-age insurance System Reform in Government Agencies and Public Institutions: from Fragmentation to Unification", *Chinese Journal of Population Science*, vol. 01, febrero, pp. 4-16.
- Zhu, Ying *et al.* (2014), "Injusticia, conflicto y descontento social ante los accidentes y enfermedades profesionales en China", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133 (4), pp. 693-706.
- Zuo, Xuejin (2013), "Designing Fiscally Sustainable and Equitable Pension Systems in China", Presentación en Conferencia organizada por el FMI en Tokyo, 9-10 de enero de 2013, disponible en <<http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/oapfad/pdf/zuo.pdf>>
- \_\_\_\_\_ (2015), "Fiscal Policy for Long-term Growth and Sustainability in Aging Societies", presentación en el Foro Fiscal de Tokyo organizado por Policy Research Institute (PRI), FMI y el Instituto de Banco Asiático para el Desarrollo, Tokyo, 10 de junio de 2015, disponible en <[http://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2015/tff2015\\_s2\\_03.pdf](http://www.mof.go.jp/pri/research/seminar/fy2015/tff2015_s2_03.pdf)>