

Migración de la mano de obra rural en China: *desafíos para las políticas*

Zhan Shaohua



Gestión de las
transformaciones
sociales



Colección: Políticas sociales / 10

Migración de la mano de obra rural en China: desafíos para las políticas

Zhan Shaohua
Profesor asistente del Instituto
de sociología de la Academia China
de Ciencias Sociales



La Serie de Documentos de Políticas MOST-2 utiliza una metodología novedosa que busca mejorar la difusión y la utilización de los resultados de la investigación para la formulación de políticas. Concebida a partir de principios científicos de análisis político, esta metodología está basada en una estructura genérica para la producción de documentos.

En primer lugar, la estructura genérica permite elaborar diferentes tipos de documentos a partir del mismo contenido original. Así, compilar los resúmenes de las distintas secciones de los Documentos permite producir Síntesis (versiones condensadas). Los Documentos y las Síntesis se encuentran disponibles tanto en versión papel como electrónica.

Igualmente, la estructura confiere la misma apariencia a todos los documentos, lo cual facilitará la comprensión a medida en que el lector se familiarice con el formato. Mejor aún, al distinguir claramente cada fragmento del texto se mejora la localización y la utilidad de la información: el contenido de cada sección del documento se convierte en un elemento de conocimiento en sí mismo fácil de localizar, de extraer con el fin de estudiarlo mejor, compararlo y ponerlo en perspectiva.

Esta lógica es la base de la herramienta interactiva de información política que el MOST está actualmente desarrollando. La herramienta en línea proporcionará un acceso gratuito y rápido a una información comparativa, útil para la formulación de políticas. Permitirá a sus usuarios crear perfiles de búsqueda basados en categorías temáticas, elaborar informes personalizados seleccionando contenidos en los documentos originales, comparar fácilmente los casos y evaluar la pertinencia de las opciones políticas disponibles.

La metodología MOST-2 ayuda a responder de forma más eficaz a distintos tipos de necesidades de información y facilita la apropiación de los conocimientos y su análisis, mejorando así la utilización de los resultados de la investigación para la formulación de políticas.

Las ideas y opiniones expresadas en esta publicación son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la UNESCO.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los datos que en ella figuran no implican por parte de la UNESCO ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas aludidos, o de sus autoridades, ni respecto a sus fronteras o límites

Impreso en 2005 por la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura
1, rue Miollis - 75732 Paris Cedex 15
France

SHS-2005/WS/25 - cld // 21550
© UNESCO 2005
Printed in France

Índice

- Prefacio ▶ 5**
- 1. Introducción ▶ 11**
- 1.1 Síntesis **11**
 - 1.2 Hechos clave **17**
- 2. Contexto ▶ 21**
- 2.1 El país **21**
 - 2.2 Migración de la fuerza de trabajo rural y desafíos de políticas **22**
 - 2.3 Agentes y actores interesados **27**
 - 2.4 Recursos **29**
- 3. El marco legal ▶ 31**
- 3.1 Políticas actuales **31**
 - 3.2 Experiencias de política **34**
 - 3.3 Opciones de política **36**
 - 3.4 Recomendaciones concretas **37**
- 4. Iniciativa para el cambio: un proyecto en marcha de la UNESCO ▶ 39**
- 4.1 Iniciativas del proyecto **39**
 - 4.2 Efectos deseados **45**
 - 4.3 Aspectos de la implementación **46**
- 5. Implicaciones de las políticas propuestas ▶ 49**
- 5.1 Lecciones aprendidas **49**
 - 5.2 Problemas o barreras potenciales **50**
 - 5.3 Consecuencias potencialmente dañinas **50**
 - 5.4 Planes para la implementación **51**
 - 5.5 Posibilidad de duplicación y transferencia **51**



6. Monitoreo y evaluación durante la implementación	▶ 53
6.1 Evaluación preliminar	53
6.2 Indicadores para la evaluación	54
6.3 Retroalimentación	55
6.4 Control	56
7. Referencias	▶ 57
7.1 Fuentes	57
7.2 Lecturas adicionales	59

Prefacio

Esta publicación es el resultado de un trabajo dirigido por un joven investigador chino, Zhan Shaohua. Zhan es miembro del equipo de investigación encabezado por el profesor Huan Ping de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) que ha sido el socio principal de la UNESCO en la ejecución del proyecto *Con los migrantes* en China.

Este documento, preparado por la Oficina de la UNESCO en Beijing, resume el progreso realizado por el proyecto *Con los migrantes* desde 2002 y ofrece nuevas perspectivas para su futuro en términos de recomendaciones de política.

La UNESCO inició el proyecto de investigación-acción *Con los migrantes* en 2002, en el marco del programa global para la reducción de la pobreza, y lo continuará hasta 2007. Nuestra estrategia consiste en complementar las investigaciones y análisis existentes mediante trabajos sobre el terreno y pruebas de las soluciones propuestas, basándose en los resultados del proyecto, en forma orientada a la solución de problemas, a fin de poder hacer recomendaciones de política, a las instituciones concernidas capaces de realizar cambios reales en las normas y políticas vinculadas con las cuestiones migratorias.

El objetivo global del proyecto es la integración de los trabajadores migrantes en la estructura socioeconómica urbana mediante servicios concretos que incluyan la formación para la adquisición de competencias básicas y para la vida corriente, orientación y formación profesional, planificación familiar, y sensibilización respecto de la salud y los derechos. El grupo destinatario principal lo forman los jóvenes y las mujeres migrantes, pues éstas se ven confrontadas con una doble discriminación: como trabajadoras migrantes y como mujeres.

Hemos identificado cuatro objetivos principales de este proyecto:

- 1.** El primero es abordar la pobreza urbana así como la exclusión social y económica de los jóvenes, especialmente, las mujeres migrantes. El proyecto se propone facilitar su integración en la sociedad urbana y mejorar sus condiciones de vida mediante servicios sociales concretos, actividades y formación profesional que les proporcionen autonomía, el mejora-



miento de la toma de conciencia de sus derechos básicos y la ampliación de su capacidad de desarrollo personal. A partir de un enfoque participativo basado en la demanda, las actividades del proyecto se conciben de acuerdo a las necesidades expresadas por los mismos migrantes.

Muchos trabajadores migrantes deben hacer frente a la marginación social y económica. El proyecto trata de mitigar esta exclusión mediante la formación de redes de solidaridad, el mejoramiento de la toma de conciencia de sus derechos básicos y el apoyo para la integración social y profesional de estos nuevos moradores urbanos.

2. El segundo objetivo del proyecto se desprende directamente del primero: producir un impacto sobre la formulación de política tanto a nivel local como nacional. En efecto, abordar la cuestión de la pobreza y la marginación social representa un esfuerzo a largo plazo que sólo puede tener éxito en China si el gobierno la implementa a escala nacional en todos los niveles administrativos. En su calidad de organización internacional, la misión de la UNESCO consiste en asesorar y orientar a los Estados Miembros de la ONU hacia un desarrollo equilibrado, equitativo y sostenible. Este proyecto concuerda totalmente con la voluntad del gobierno de China para establecer una sociedad bien equilibrada y sostenible. En tales cuestiones cruciales, la UNESCO aporta una invaluable experiencia y pericia.

3. El tercer objetivo incluye la protección de los derechos humanos, tales como el derecho al trabajo y sus condiciones de seguridad, el derecho a la información, a condiciones adecuadas de vida y vivienda, a la atención médica, a la seguridad y a la educación.

4. Finalmente, el cuarto objetivo del proyecto *Con los migrantes* es la lucha contra la discriminación pública de los trabajadores migrantes. Con este fin, la UNESCO impulsa la toma de conciencia respecto de la situación de los trabajadores migrantes en China, mediante los medios de comunicación, debates, exposiciones y exhibiciones cinematográficas. El propósito de estas actividades es combinar la expresión artística y los debates en la opinión pública con la investigación y el trabajo cotidiano sobre el terreno en la lucha contra la pobreza. La UNESCO desea crear un movimiento de abajo hacia arriba en el seno de la sociedad china, a fin de que la población reconozca que los migrantes son también ciudadanos y que contribuyen en gran medida al progreso y desarrollo del país. Tenemos la esperanza

de que este movimiento pueda también influir sobre los responsables de la formulación de política, abogando por la implementación de políticas concretas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores migrantes y a respetar sus derechos.

En China, el Instituto de sociología de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS) es nuestro principal asociado en este proyecto. Su equipo de investigadores (que incluye a Zhan Shaohua), dirigido por el profesor Huang Ping, participa plenamente en la coordinación, el monitoreo y la evaluación final del proyecto en China; y, particularmente, en las interacciones entre el análisis de los resultados de la acción, en la investigación sobre las cuestiones de la migración, en general, y en la redacción de recomendaciones para la formulación de políticas. A nivel local, trabajamos con 22 asociados, tales como las instituciones: Federación de mujeres de la China [*All-China Women's Federation*], Oficina de seguridad pública [*Public Security Bureau*], Academia de Ciencias Sociales de Yunnan [*Yunnan Academy of Social Sciences*], etc.

La explosión urbana que se produce actualmente en China, ocurre a escala nacional y expone a los migrantes a diversos desafíos, sumamente complejos y divergentes. En este marco, el proyecto se concentra en 8 sitios piloto distribuidos en todo el territorio: Beijing, Shanghai, Dalian, Chengdu, Kunming, Diqing, Chifeng, Zhuolu y en un sitio adicional localizado en Mongolia. Estos sitios han sido seleccionados de modo que incluyan áreas de procedencia, tránsito y destinación a fin de cubrir el espectro completo de desafíos que enfrentan los migrantes. En cada sitio se han establecido asociaciones de trabajo entre los científicos sociales, ONG (incluyendo federaciones locales de mujeres) y las autoridades locales a fin de promover y facilitar la oferta de diversos servicios de formación, asesoramiento y salud destinados a los migrantes.

Las principales acciones del proyecto son:

- 1.** Promover la toma de conciencia de los migrantes sobre cuestiones legales, educación, salud y condiciones de trabajo.
- 2.** Desarrollar una red de apoyo entre las jóvenes migrantes para compartir información, brindar apoyo social y psicológico, y realizar acciones colectivas.
- 3.** Mejorar las competencias de los migrantes mediante una formación concreta basada en sus necesidades e intereses.

4. Promover la toma de conciencia de las poblaciones en las zonas de procedencia acerca de las posibles dificultades relacionadas con la migración.
5. Coordinar la acción con los responsables de la formulación de política a fin de mejorar la situación general de los migrantes.

Apenas han transcurrido 3 años y el proyecto muestra ya logros significativos:

- ▶ Hasta ahora, 80.000 mujeres migrantes se han beneficiado de las actividades programadas por el proyecto.
- ▶ Se ha organizado la formación de los funcionarios y los asociados locales de cada sitio piloto a fin de promover la participación de las organizaciones locales, establecer redes tanto dentro de los sitios como entre ellos y mejorar la comprensión de los problemas vinculados a la migración rural-urbana y a nuestro proyecto.
- ▶ Se han organizado tres talleres nacionales anuales acerca del proyecto, con el apoyo y la participación de las municipalidades chinas, el Ministerio de Seguridad Pública [*Ministry of Public Security*], el Consejo de Estado [*State Council*], la Oficina de Trabajo [*Labor Bureau*], el sector privado, etc.

Además de las actividades sobre el terreno, realizadas hasta ahora en nuestros ocho sitios piloto, hemos iniciado la fase orientada a la evaluación del impacto del proyecto en la investigación y la política, dado que ya es posible extraer conclusiones a partir de nuestros trabajos y resultados.

Uno de los logros más importantes del proyecto, hasta la fecha, ha sido la elaboración de los siguientes documentos de recomendación en materia de investigación y política, presentados en febrero de 2005:

1. *Poverty Reduction among Migrants: Concepts, Practice and Policy Implications* [Reducción de la pobreza entre los migrantes: conceptos, praxis e implicaciones de política]
2. *Basic Rights of Migrant Workers: Impact Factors and Improvement Strategies* [Derechos fundamentales de los trabajadores migrantes: factores de impacto y estrategias de mejoramiento]
3. *Community Rebuilding: New Strategy for Future Work* (Reconstrucción de la comunidad: nueva estrategia para la labor futura)
4. *Poverty issues of migrant labour in market conditions* [Problemática de la pobreza de la fuerza de trabajo migrante en condiciones de mercado]

5. *Establishing the Network between Origin and Destination of Rural Migrants* [Creación de una red entre los lugares de procedencia y destinación de los migrantes rurales]

6. *Development Opportunities and limitation of Informal Employment to Female Migrants in China* [Desarrollo de oportunidades y limitación del empleo informal de las mujeres migrantes en China]

En el futuro, la UNESCO continuará apoyando las actividades de integración y la acción de fortalecimiento de capacidades; implementará un nuevo proyecto centrado en el tema “Niños migrantes necesitados” y continuará la campaña de defensa *Con los migrantes*. Se proseguirá la participación de investigadores, responsables de la formulación de política, artistas y organizaciones de la sociedad civil mediante la realización de actividades artísticas. Se prevé la prosecución del fortalecimiento de la asociación tripartita (autoridades locales, científicos sociales y ONG) y la movilización social en relación con las cuestiones relativas a la migración de la fuerza de trabajo rural.

El producto final del proyecto será un “libro blanco” conteniendo un conjunto de recomendaciones para los responsables de la formulación de política utilizando las recomendaciones y los documentos de política ya publicados. Este “libro blanco” se publicará en 2007, tras una deliberación concienzuda entre las autoridades locales, provinciales y nacionales –Grupo dirigente para la reducción de la pobreza [*Leading group on poverty reduction*], Oficina de Seguridad Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [*Ministry of Labour and Social Security - MOLSS*], etc.– así como los organismos de las Naciones Unidas (HABITAT, OAA, OIT, OMS, ONUSIDA, PNUD, UNFPA, UNICEF), miembros del sector privado (empresas chinas y extranjeras) y la Comisión Nacional China de Cooperación con la UNESCO.

GENEVIÈVE DOMENACH-CHICH,
Oficina de la UNESCO en Beijing
Sector de Ciencias Sociales y Humanas

1. Introducción

1.1

Síntesis

La migración de la fuerza de trabajo rural se ha convertido en un fenómeno socioeconómico importante en China, el país más poblado del planeta. El número de trabajadores rurales que emigra ha aumentado en gran medida a partir de la fase de “reforma y apertura” iniciada a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, especialmente, después de los discursos de Deng Xiaoping en 1992 –en la costa sur de la China– y tras el relajamiento del sistema *Hukou* (sistema de empadronamiento), que ya no prohíbe la migración de los trabajadores rurales, pero que aún reduce el acceso de los trabajadores migrantes a los servicios de salud pública, el sistema de pensiones, el asesoramiento legal, los servicios sociales, etc. Paralelamente a las acciones gubernamentales, otros factores estructurales han conducido, igualmente, a la migración en gran escala de trabajadores rurales en China (114 millones en 2003), incluyendo a un gran número de trabajadores “excedentes”, brecha de ingresos, disparidades regionales, etc. Durante los últimos años, el gobierno ha comenzado a considerar con mayor claridad el fenómeno de la migración de los trabajadores rurales y ha reconocido, en gran medida, su importancia. Sin embargo, pese a la elaboración de políticas destinadas a proteger al trabajador rural migrante y promover la migración de la fuerza de trabajo rural, existen cinco desafíos o problemas que no han sido considerados adecuadamente: primero: la problemática de la pobreza y la reducción de la pobreza entre los trabajadores migrantes, especialmente en términos de capacidades y exclusión social de los migrantes rurales, deberá ser tomada en cuenta, con más seriedad en el futuro, por los responsables de la formulación de política y los actores sociales; segundo: existe una brecha en la política destinada a

la reducción de la pobreza en las zonas rural y urbana, es decir, las políticas vigentes de reducción de la pobreza no abordan los problemas de los trabajadores rurales que viven y laboran en áreas urbanas, pero carecen de un *Hukou* urbano (no están empadronados como residentes urbanos); tercero: la política gubernamental no ha tenido plenamente en cuenta la diversidad regional de los trabajadores rurales migrantes; cuarto: pocas políticas consideran la problemática de la migración de los trabajadores rurales en términos de género; y quinto: es necesario y ventajoso forjar una relación del tipo “todos ganan” entre los trabajadores rurales y los empresarios locales. Es importante notar que estos desafíos no se hallan desvinculados, sino más bien imbricados. A fin de enfrentar estos retos, los responsables de proyectos o de la formulación de política, pueden identificar y emplear los recursos existentes entre las ONG, el gobierno, el mundo académico, los trabajadores migrantes y otros actores sociales. Actualmente, las partes involucradas en la migración de trabajadores rurales o afectadas por ella, incluyen organismos gubernamentales en los niveles local y central (tales como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [MOLSS] el Ministerio de Agricultura [Ministry of Agriculture - MOA], la Oficina de Reducción de la Pobreza y Desarrollo [Office of Poverty Reduction and Development - OPRD], etc.), organizaciones internacionales, ONG locales, el mundo académico, trabajadores migrantes y sus familias, empleadores y voluntarios.

El marco legal

Desde principios de la década de los ochenta, la política gubernamental ha evolucionado gradualmente para dar a los trabajadores rurales la libertad de migrar a las áreas urbanas. En el marco de la política actual, los trabajadores rurales migrantes pueden: 1. trasladarse a las ciudades y obtener un permiso de residencia permanente en ciudades pequeñas y pueblos; 2. solicitar trabajos de carácter no agrícola en las áreas urbanas; 3. solicitar ayuda y protección de las autoridades locales, tales como las agencias de empleo; y 4. tener mayor acceso que en el pasado a los servicios sociales, tales como programas de formación, educación infantil, atención médica, etc.

Además, el gobierno chino ha modificado su posición, adoptando un enfoque integral del desarrollo en vez de concentrar su atención únicamente en el crecimiento del PIB. *El llamado New Paradigm for Develop-*

ment (Nuevo paradigma del desarrollo) iniciado por el gobierno chino en octubre de 2003, tiene por finalidad un desarrollo más equilibrado, integral y sostenible. Con esta nueva estrategia, cabe esperar que las políticas referentes a la migración de la fuerza de trabajo rural experimenten más cambios positivos en los años venideros.

Sin embargo, a pesar de los efectos positivos de estas nuevas políticas gubernamentales, un gran número de trabajadores rurales migrantes vive y trabaja en condiciones de pobreza –en términos de capacidades y exclusión social– particularmente las mujeres migrantes, quienes constituyen un grupo especialmente vulnerable que no ha sido considerado específicamente en el marco de las políticas existentes. Adicionalmente, las políticas del gobierno no han tomado en cuenta debidamente, por una parte, el abundante capital social que representan los trabajadores migrantes y, de otra parte, que sus necesidades varían según las áreas y las épocas. A fin de resolver estos problemas, las políticas relacionadas con la migración rural deben: primero, concentrarse en la reducción de la pobreza entre los migrantes y el desarrollo local; segundo, afrontar las necesidades de las mujeres migrantes; tercero, tomar en cuenta el capital social aportado por los trabajadores migrantes e integrarlo o articularlo con las políticas; y, por último, tomar en consideración la diversidad regional y fomentar la autonomía y creatividad locales en la formulación e implementación de política.

Iniciativa para el cambio: un proyecto en marcha de la UNESCO

A fin de explorar soluciones prácticas para los desafíos descritos anteriormente, la UNESCO, en cooperación con la Academia China de Ciencias Sociales, inició un proyecto de seis años (2002-2007) titulado *Urban Poverty Reduction among Young Migrants* (Reducción de la pobreza urbana entre los jóvenes migrantes) que lleva como subtítulo: *“Together with Migrants in 2003”* (Con los migrantes en 2003). Se trata de un proyecto de investigación-acción en el que participan investigadores en ciencias sociales para diseñar, monitorear y evaluar las acciones que incluyen: formación profesional, educación práctica (en materias tales como legislación, el cuidado de la salud, etc.), la formación de redes, la promoción del capital social, etc., en ocho sitios piloto seleccionados. En líneas generales, el proyecto examina

y promueve cambios de política más positivos y prácticos a fin de reducir la pobreza entre los trabajadores rurales migrantes, en términos de capacidades y marginación, especialmente desde una perspectiva de género; promover el desarrollo local mediante la migración de la fuerza de trabajo rural y establecer asociaciones de tipo “todos ganan” entre las diferentes regiones (zonas de procedencia y destinación; las regiones occidental, central y oriental; las regiones subdesarrolladas y desarrolladas). Para lograr estos objetivos, el proyecto ha adoptado las siguientes medidas y estrategias durante su implementación: primero, seleccionar un organismo local único como el principal socio local en cada uno de los sitios piloto, para que se haga cargo de la implementación de la política; segundo, forjar una red de asociaciones tripartitas constituida por organismos gubernamentales (funcionarios) instituciones académicas (investigadores) y ONG u OSFL (organizaciones sin fines de lucro), en los niveles nacional y local; tercero, divulgar y promover el proyecto de manera amplia, mediante publicaciones, medios de comunicación, seminarios académicos, actividades artísticas, etc.; y cuarto, redactar informes y documentos de política a partir de los resultados obtenidos en los sitios piloto, los que deben ser publicados y discutidos con los responsables de la formulación de política en los niveles local y nacional.

Implicaciones de las políticas propuestas

Basándose en las experiencias pasadas respecto de las políticas relacionadas con la migración de la fuerza de trabajo rural, se descubrió que algunas buenas políticas no pueden ser eficazmente implementadas en ciertos contextos, ya sea porque no se designa un organismo gubernamental específico para hacerse cargo del tema, o porque el organismo designado no puede o no quiere colaborar con otros organismos concernidos, o porque no se ha tenido en cuenta la participación de los trabajadores migrantes en la implementación de la política. Respecto de las nuevas políticas recomendadas, particularmente en el proyecto de la UNESCO, se puede prever dos obstáculos: el primero, se debe a que los gobiernos locales, especialmente aquellos considerados por el proyecto, podrían percibir las nuevas políticas como desfavorables o ajenas al desarrollo local; y el segundo, debido a que los gobiernos locales podrían interpretar incorrectamente las nuevas políticas y, por consiguiente, no estar en capacidad de implementarlas efi-

cazmente. De otro lado, si las políticas propuestas fuesen mal interpretadas o implementadas en forma inadecuada, podrían tener un efecto potencialmente nocivo para el desarrollo local e incrementar así la carga que deben soportar los trabajadores migrantes. A fin de evitar estas derivaciones negativas, los responsables de la formulación de política podrían: primero, integrar las políticas propuestas en el marco de un nuevo modelo de desarrollo e identificarlas como componentes indispensables para la construcción de una sociedad harmoniosa.; segundo, antes de aplicar una nueva política y durante su implementación, se puede realizar proyectos destinados a formar funcionarios y otros actores concernidos con el fin de facilitar la comprensión de las nuevas políticas; tercero, se debe designar un organismo gubernamental específico para asumir la responsabilidad por las nuevas políticas y, al mismo tiempo, podría ser necesario que las políticas sean implementadas en estrecha colaboración con otros organismos concernidos; cuarto, se puede seleccionar algunas instituciones académicas o equipos de investigación para llevar a cabo el monitoreo y la evaluación del proceso de implementación de las nuevas políticas; y, finalmente durante el proceso de implementación, monitoreo y evaluación, se debe tener seriamente en cuenta las opiniones y la retroalimentación provenientes de los beneficiarios (trabajadores rurales migrantes).

Monitoreo y evaluación durante la implementación

Las políticas propuestas poseen tres puntos fuertes (su gran capacidad de duplicación o transferencia, su focalización en el desarrollo local y la participación de los trabajadores rurales); dos puntos débiles (atención inadecuada a la estratificación de clase de los trabajadores rurales migrantes y a las necesidades de éstos cuando retornan a sus hogares); dos oportunidades (reconocimiento del valor de la contribución de los trabajadores migrantes y nuevos modelos de desarrollo); y dos riesgos (brecha de ingresos y disparidades regionales, y “fuga de cerebros”). Las políticas propuestas se pueden evaluar basándose tanto en indicadores cualitativos como cuantitativos. Los indicadores cualitativos incluyen las contribuciones de la política al desarrollo local y la igualdad entre los sexos, así como las reacciones, frente a las políticas, de diversos actores interesados tales como los organismos gubernamentales locales, las ONG o las OSFL y los trabajadores rurales migrantes. Los indicadores cuantitativos pueden ser



establecidos en función del flujo de los recursos financieros, los recursos administrativos y los beneficiarios durante el proceso de implementación. Simultáneamente a la evaluación, el monitoreo y el análisis destinados a obtener una retroalimentación, los responsables de la toma de decisiones o los expertos pueden organizar reuniones, debates, entrevistas y recolecciones de datos para obtener una retroalimentación proveniente de los funcionarios, las ONG, los investigadores locales, los trabajadores migrantes (particularmente las mujeres) y otros actores interesados, tales como los residentes urbanos, los migrantes potenciales entre los trabajadores rurales, los empleados, etc. A fin de regular el proceso de implementación de las políticas, los responsables de la formulación de política o los expertos pueden poner a prueba y analizar las políticas aplicándolas primero en un área limitada. Una vez realizados el análisis y los ajustes necesarios, estas políticas mejoradas pueden ser aplicadas en zonas más amplias. Además, a fin de garantizar su flexibilidad y adaptabilidad, los responsables de la formulación de política deberían posibilitar que una parte de las políticas pueden: 1. ser elaboradas y adaptadas por los gobiernos y autoridades locales; 2. ser ajustadas siguiendo las sugerencias de los actores interesados, especialmente de los trabajadores migrantes; y 3. ser coherentes con las estrategias vigentes para el desarrollo local.

**Hechos acerca
de los trabajadores migrantes en China**

En 2003, el número de trabajadores rurales migrantes alcanzó la cifra de 114 millones, que representa cerca del 20% de los trabajadores rurales.

La razón principal para emigrar de las áreas rurales a las zonas urbanas es la búsqueda de oportunidades de trabajo no agrícola y escapar de la pobreza.

Los trabajadores migrantes provienen, en su mayoría, de las provincias subdesarrolladas del centro y el oeste de China, tales como Sichuan, Anhui, He'nan, Gansu, y migran, principalmente, a las zonas urbanas, las localidades situadas en la costa sur-oriental y metrópolis como Beijing y Shanghai, pero también se dirigen a los pueblos cercanos, condados vecinos, pequeñas ciudades y capitales de provincia.

Se estima que en 2020 habrá un "excedente" de unos 100-150 millones de trabajadores rurales que se unirán al flujo migratorio de los trabajadores rurales.

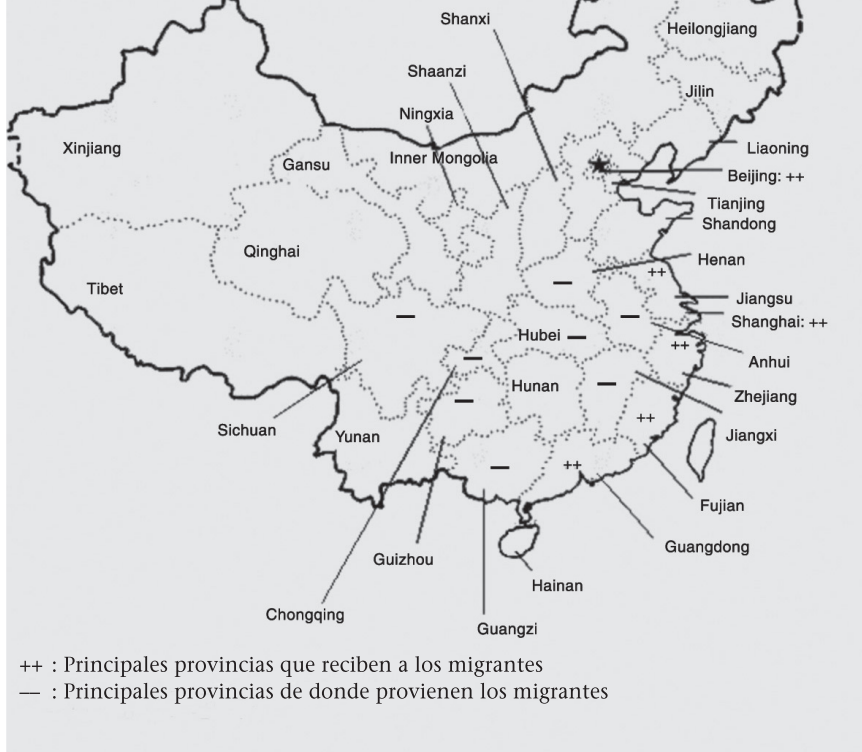
Durante los últimos 20 años, la migración de las zonas rurales a las urbanas ha contribuido a aumentar el PIB en un 16%.

Desde que China es miembro de la OMC (Organización Mundial del Comercio) la migración rural-urbana ha crecido considerablemente. En 2001, la tasa de urbanización fue de 37%. Se espera que llegue a 50% en 2030 y a 70% en 2050. La edad del 70% de los trabajadores migrantes se sitúa entre 16 y 35 años, y la mayor parte de ellos se ha beneficiado de nueve años de escolaridad (*junior middle school level*). La mayoría de los trabajadores migrantes tiene un ingreso mensual que varía entre 300 yuanes (US\$ 36) y 600 yuanes (US\$ 72). Cerca de la tercera parte de los trabajadores migrantes son mujeres.

La mayoría de los trabajadores migrantes están empleados en trabajos considerados como sucios, peligrosos y difíciles, y que son rechazados por los habitantes locales. En la actualidad, los trabajadores migrantes de China contribuyen en forma significativa al desarrollo de industrias tales como la alimentaria y de la construcción, así como el comercio, los servicios sanitarios y de limpieza, etc. Asimismo, desempeñan un papel principal en el mejoramiento general de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas urbanas.

Extraído de *Together with Migrants*, p. 36 (parcialmente revisado por el autor).

Cartografía de la migración de la fuerza de trabajo rural: lugares de origen y destinación en China



Fuente: Huang Ping y Frank N. Pieke, 2003.

**Recapitulación histórica de las políticas relacionadas
con la migración de la fuerza de trabajo rural: 1949-2000**

- ▶ 1949-1958: Planificación de la migración de la fuerza de trabajo rural. Durante este periodo los trabajadores rurales fueron estimulados para participar en el desarrollo urbano. En consecuencia, alrededor de 40 millones de trabajadores rurales fueron reclutados por el sector industrial urbano.
- ▶ 1958-1983: Prohibición de la migración de la fuerza de trabajo rural. Bajo el sistema de *Hukou*, compra y venta de productos alimentarios, bonos para alimentos, y comunas populares (*People's Commune*), se prohibió que los trabajadores rurales abandonasen sus aldeas de residencia a fin de buscar empleo o establecer negocios sin un permiso oficial.
- ▶ 1984-1988: Autorización de la migración de la fuerza de trabajo rural. En 1984, se promulgó un documento oficial que permitía a los trabajadores rurales trasladarse a las ciudades en busca de empleo. Este “gran” cambio estaba estrechamente vinculado a otros cambios socioeconómicos e institucionales, tales como la producción agrícola y cosechas continuas, el colapso del sistema de comunas populares y la reforma del sistema de compra y venta de productos alimentarios.
- ▶ 1989-1991: Restricción de la migración de la fuerza de trabajo rural. Durante este periodo el gobierno central controlaba la economía nacional a fin de combatir la inflación. Se decretaron políticas de restricción, en los niveles central y local, destinadas a restringir la migración de la fuerza de trabajo rural.
- ▶ 1992-2000: Regulación de la migración de la fuerza de trabajo rural. Las políticas a nivel central permitían, regulaban e incluso estimulaban una migración disciplinada de la fuerza de trabajo rural, aunque algunos responsables de la formulación de política locales de las grandes urbes y las zonas costeras, impusieron normas para limitar el flujo y las oportunidades de trabajo de los trabajadores rurales migrantes.
- ▶ Para el periodo posterior a 2000, véase más abajo la Sección 3.

2. Contexto

2.1

El país

China es el tercer país más grande del mundo, con un superficie de 9,6 millones de kilómetros cuadrados y está situado en Asia Oriental. Las fronteras de China se extienden a lo largo de 22.800 km y colinda con 15 países. Su topografía puede ser descrita, en líneas generales, como elevada en el oeste y baja en el este. Geográficamente, el país está constituido de terrenos montañosos (33,3%), mesetas (26%), cuencas (18,8%), llanuras (12%) y colinas (9,9%).

A fines de 2004, la población china alcanzó la cifra de 1.300 millones, la más grande del mundo. Perceptiblemente, durante las últimas dos décadas la proporción de habitantes en las zonas rurales ha disminuido fuertemente, pasando de 82,1% en 1978 a 59,5% en 2003, debido al rápido proceso de urbanización. Sin embargo, dado el crecimiento global de la población, la población rural continúa siendo muy numerosa, habiendo llegado a 768,5 millones en 2003. Por consiguiente, el área cultivable per cápita ha disminuido a un promedio de sólo 0,1 ha en 2003, menos de la mitad del promedio mundial.

A finales de la década de los setenta, China inició la transición de una economía planificada a una economía de mercado. Respecto de la reforma rural, el *System of Household Responsibility* (Sistema de responsabilidad doméstica) ha remplazado al de la *People's Commune* (Comuna popular). Una de las consecuencias ha sido la distribución de la tierra de propiedad colectiva asignándola y haciéndola cultivar por unidades domésticas. Tras el éxito de la reforma rural, el gobierno inició la reforma urbana a mediados de la década de los ochenta, incluyendo los sistemas y las políticas

de empleo, financiación, impuestos, etc. Al mismo tiempo, el gobierno central desarrolló políticas orientadas hacia la “conquista” del mercado internacional y la atracción de inversiones extranjeras, especialmente en las regiones orientales y costeras. Como resultado de la reforma y la apertura, China ha registrado un crecimiento económico sin precedentes. La tasa de crecimiento del PIB se ha conservado, en promedio, por encima del 8% durante más de 25 años desde 1978 (NSB - National Statistics Bureau, 2004).

Migración de la fuerza de trabajo rural¹ y desafíos de política

Cuando se introdujo en China el sistema *Hukou*² a fines de la década de los cincuenta, habían transcurrido casi dos décadas sin que se produjese ninguna migración voluntaria en gran escala de fuerza de trabajo rural hacia las urbes. A principios de la década de los ochenta, la migración de la fuerza de trabajo rural se mantuvo a un nivel relativamente modesto, con una “población flotante” estimada en unos 2 millones (Zhao Shukai, 2003).

1. En este documento, la migración de la fuerza de trabajo rural se refiere, fundamentalmente al desplazamiento voluntario de trabajadores rurales que abandonan sus aldeas natales para trasladarse a las áreas urbanas (que van desde poblados, pueblos, ciudades de condado y otras ciudades pequeñas dentro o fuera de la provincia en que residen, capitales provinciales y grandes urbes) en busca de oportunidades de trabajo no agrícola, generalmente temporal o estacional, por lo menos durante tres meses por año, incluyendo a veces a los miembros de su familia.
2. El sistema *Hukou* es uno de los sistemas de control social o administrativo establecido sobre la base de los hogares cuyos miembros, tanto en las áreas urbanas como rurales, deben empadronarse como residentes legales en la oficina de seguridad pública. Después de empadronarse, las familias obtenían un certificado *Hukou* con una lista detallada de sus miembros registrados como residentes legales, con lo cual podían ser controladas más estrechamente, ya sea por las oficinas de calle (street office) locales, en las áreas urbanas, o por los comités de aldea (village committees), en las áreas rurales (Huang Ping, 2000). Perceptiblemente, el sistema *Hukou*, que fue establecido en 1958, ha sido ajustado y reformado paso a paso durante las últimas dos décadas y, aunque no ha sido eliminado aún, ejerce mucho menos control que antes sobre los residentes.

El año 1984 representa un hito en la historia de la migración de la fuerza de trabajo rural en China. Los trabajadores rurales obtuvieron el permiso oficial para trasladarse a las ciudades en busca de empleo o para establecer pequeñas empresas. Esto aumentó notablemente la motivación de los trabajadores rurales y el número de migrantes se elevó a 26 millones en 1988.

Los discursos de Deng Xiaoping en la región costera del sur de China en 1992 dieron lugar a una nueva e intensa ola de inversiones y desarrollo acelerado en China, especialmente en la región costera del sur. Esto contribuyó a crear un gran número de oportunidades de empleo e incrementó grandemente la migración de la fuerza de trabajo rural, de modo que el número de migrantes llegó a las cifras de 62 millones en 1993 y 70 millones en 1994.

A fines de la década de los noventa, los “Tres problemas rurales” de China (producción, comunidad y población rurales) alcanzaron un punto crítico, especialmente en las regiones central y occidental. Una de las consecuencias de estos problemas, además de las políticas pro-urbanas y pro-orientales del gobierno, fue la ampliación de la brecha de ingresos entre los residentes de las zonas rural y urbana, así como la disparidad económica entre las regiones occidental, central y oriental. Ante esta situación, muchos trabajadores rurales, incluso aquéllos que no eran considerados como “excedentarios”, se vieron obligados a procurarse empleo en tareas no agrícolas en las ciudades (Huang Ping y Frank N. Pieke, 2003). Consecuentemente, el número de migrantes rurales ha continuado creciendo desde entonces: 94 millones en 2002 y 114 millones en 2003.

La migración de la fuerza de trabajo rural hacia las urbes se ha convertido en un importante fenómeno socioeconómico y la población rural migrante representa más del 10% de la población total china. El gobierno central reconoce la gran importancia de este hecho y ha elaborado, especialmente desde el año 2000, diversas políticas destinadas no sólo a proteger los derechos de los migrantes rurales, sino incluso, a promover la migración de la fuerza de trabajo rural. No obstante, algunos desafíos o problemas, especialmente los de la reducción de la pobreza entre los migrantes, no han sido abordados adecuadamente o han sido totalmente ignorados. Entre ellos tenemos:



La pobreza entre los migrantes

Los migrantes son más vulnerables que los residentes estables. En China, los ingresos en efectivo de los trabajadores migrantes pueden ser mayores que los de quienes permanecen en sus aldeas natales y laboran en el campo, pero los primeros afrontan mayores dificultades en las ciudades, en términos de derechos, atención médica, cambio de estilo de vida, formación profesional, vivienda, integración social, etc. La investigación muestra que muchos migrantes caen en la pobreza al trasladarse a las ciudades (Wang Fenyu y Li Lulu, 2001; Zhan Shaohua, 2004). La pobreza entre los migrantes debe percibirse, necesariamente, como un problema multidimensional en vez de, simplemente, como pobreza económica. En el futuro, los problemas consistentes en derechos limitados y marginación social de los migrantes rurales deben ser tomados en consideración más seriamente por los responsables de la formulación de política y los actores sociales (Zhan Shaohua, 2005).

El vacío de política en la reducción de la pobreza

En China, la pobreza se clasifica en rural y urbana. El progreso realizado por el gobierno chino para reducir la pobreza rural es notable. El número de personas afectadas por la pobreza rural ha disminuido de 250 millones en 1978 a cerca de 30 millones en el 2000.³ Los pobres de las zonas urbanas son definidos, oficialmente, como ‘residentes urbanos cuyos ingresos están por debajo del nivel de ingresos oficial mínimo’. La mayoría de ellos son obreros despedidos de las empresas de propiedad del estado que, bajo el lema de “aumentar la eficiencia”, fueron reformadas a partir de mediados de la década de los noventa (Tan Jun *et al.*, 2003). A fin de reducir la pobreza urbana, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (*Ministry of Labour and Social Security*) y el Ministerio de Asuntos Civiles (*Ministry of Civil Affairs*) han decretado políticas destinadas a proveer programas de formación, empleo, ayuda social, etc. para los pobres de las zonas urbanas. Sin embargo, estas políticas descuidan a los trabajadores rurales migrantes que viven y laboran en las ciudades. Algunos especialistas arguyen que existe un vacío entre las políticas rurales y urbanas para la reducción de la

3. El Libro blanco sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo en China, publicado por el gobierno central en el año 2000.

pobreza (Huang Ping, 2004a). En efecto, los trabajadores rurales migrantes tienen menos acceso que los residentes urbanos a los servicios del seguro social estatal, el sistema de pensiones, el asesoramiento legal, la asistencia social, etc., debido a que los primeros carecen de un *Hukou* urbano, deficiencia que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad y aumenta la probabilidad de que caigan en la pobreza. En su condición de migrantes rurales pobres de las zonas urbanas, son dejados de lado por los programas de reducción de la pobreza, rurales o urbanos.

Diversidad regional

Los trabajadores migrantes chinos abandonan el campo por una serie de vías. Se trasladan de las zonas rurales a las urbanas, desde el interior del territorio a las zonas costeras y desde las regiones occidentales y centrales hacia las orientales. Sin embargo, en estas tendencias generales existe una gran variabilidad en lo que se refiere a los lugares de procedencia y destinación. Por ejemplo, los trabajadores rurales pueden ser acogidos por ciudades pequeñas, medianas o grandes que pueden afectarlos, o ser a su vez afectadas, de distintas maneras. En cuanto a las zonas rurales de procedencia, existen notables diferencias entre las provincias de las regiones central y occidental. En provincias tales como Anhui, Sichuan, etc., la migración de la fuerza de trabajo en gran escala se inició a principios de la década de los ochenta, mientras que en algunas provincias, especialmente en las regiones de etnias distintas, la migración de la fuerza de trabajo empezó en una etapa relativamente tardía o no se ha iniciado aún (Huang Ping y Zhan Shaohua, 2004). Asimismo, la investigación muestra que la migración de la fuerza de trabajo rural conduce a una amalgama de fenómenos sociales, económicos y culturales: las características propias que la población rural porta consigo de las regiones de donde provienen y aquéllas del lugar donde llegan. Sin embargo, estas diferencias regionales no han sido consideradas hasta ahora en toda su importancia por los responsables de la formulación de política del gobierno.

Problemática de género

Las mujeres representan alrededor de un tercio de los migrantes rurales de China y esta proporción mantiene una tendencia creciente (Li Yinhe *et al.*, 2000). La investigación muestra que, de una parte, comparadas con



los migrantes masculinos, ellas enfrentan mayores adversidades durante el proceso de migración y son, por tanto, más vulnerables (Tang Can, 1996); de otra parte, las mujeres migrantes hacen contribuciones valiosas para sus familias y el desarrollo local y, algunas veces su experiencia migratoria puede ayudar a mejorar su estatus social y promover la igualdad entre los sexos. Sin embargo, las políticas vigentes concernientes a la migración de la fuerza de trabajo rural no han tenido en cuenta adecuadamente esta problemática.

El desarrollo local

El gobierno central ha reconocido que la migración de la fuerza de trabajo rural puede realizar una valiosa contribución al desarrollo tanto rural como urbano. No obstante, a pesar de sus efectos positivos, la migración de la fuerza de trabajo rural tiene un impacto negativo en aspectos tales como “la fuga de cerebros” en las áreas rurales de origen y la “superurbanización” en las zonas de destinación. Por consiguiente, es deseable forjar una relación del tipo “todos ganan” entre los trabajadores rurales migrantes y el desarrollo urbano local. Teniendo en cuenta la diversidad regional mencionada más arriba, los responsables de la formulación de política y los autores de proyectos deberán elaborar estrategias específicas para el desarrollo local vinculadas con la migración de la fuerza de trabajo. Por tanto, es necesario seleccionar los sitios piloto en diferentes regiones cuando un proyecto es destinado a monitorear y apoyar el proceso de desarrollo local en relación con la migración de la fuerza de trabajo.

Es importante notar que estos desafíos no se hallan desvinculados, sino más bien imbricados. El gobierno, en los niveles central y local, ha comenzado a concentrar su atención en la migración de la fuerza de trabajo rural y se han decretado muchas políticas para afrontar las ramificaciones adversas, incluyendo las ya mencionadas. Sin embargo, es necesario realizar mayores esfuerzos, especialmente a la luz del nuevo modelo de desarrollo (véase más abajo) y porque el proceso de desarrollo en China enfrenta nuevas complicaciones, tales como la brecha entre las zonas rural y urbana, la disparidad regional, la demanda de empleo, la necesidad de reducir la pobreza, etc. Por consiguiente, es necesario incrementar las iniciativas políticas, en lo que se refiere a la migración de la fuerza de trabajo rural, a fin de adaptar el enfoque chino del desarrollo durante los próximos 10 a 20 años.

Los organismos gubernamentales

- ▶ El Ministerio de Agricultura [MOA]. El MOA puede asumir la responsabilidad de la formación de los trabajadores rurales, así como de la recolección y procesamiento estadístico de datos. En 2004, el MOA inició un proyecto llamado “*Sunshine Project*” (Proyecto sol radiante) para impartir programas de formación profesional no agrícola a los trabajadores rurales migrantes antes de que abandonasen sus zonas rurales de residencia.
- ▶ El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [MOLSS]. El MOLSS es responsable del monitoreo del mercado de trabajo, especialmente del mercado laboral urbano. En relación con los trabajadores rurales en las áreas urbanas, el MOLSS puede brindar servicios de empleo y reformar el sistema de seguridad social a fin de dar cobertura a los trabajadores migrantes.
- ▶ La Oficina para la Reducción de la Pobreza y el Desarrollo [OPRD]. En 1986, el gobierno central estableció la OPRD, subordinada al Consejo del Estado, para ocuparse de la reducción de la pobreza rural. Desde fines de la década de los noventa, la OPRD ofrece programas de formación profesional no agrícola a los trabajadores rurales de las áreas pobres y los ayuda a obtener empleo como trabajadores migrantes en las áreas urbanas.
- ▶ Igualmente, otros organismos tales como el Ministerio de la Construcción [*Ministry of Construction - MOC*], la Comisión nacional para la Reforma y el Desarrollo [*National Development and Reform Commission - NDRC*], el Ministerio de Finanzas [*Ministry of Finance - MOF*], el Ministerio de Salud [*Ministry of Health - MOH*], etc., deben incluir en sus consideraciones la migración de la fuerza de trabajo rural cuando se vean involucrados en cuestiones relativas a la migración de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, el MOC debe tener en cuenta a los trabajadores rurales migrantes, pues ellos constituyen, en la actualidad, la mayoría de los obreros de la construcción.

Estos organismos gubernamentales operan no sólo a nivel central sino también a nivel de provincia, prefectura, condado, e incluso de poblado y, en los contextos locales, asumen responsabilidades semejantes en relación con los trabajadores migrantes o la migración de la fuerza de trabajo rural.

Las organizaciones internacionales y las ONG locales

Desde mediados de la década de los noventa, las organizaciones internacionales han intervenido en las cuestiones de la migración de la fuerza de trabajo rural en China. La mayoría de ellas ha puesto en marcha proyectos de investigación en cooperación con socios locales, incluyendo ONG u OSFL así como los sectores público y privado, y ha brindado, igualmente, apoyo financiero. Organizaciones internacionales como la UNESCO, así como fuentes internacionales de financiación como la Fundación Ford [*Ford Foundation*] han tenido una influencia significativa en el apoyo al desarrollo local y las políticas gubernamentales.

En China existen en dos tipos de ONG locales que se ocupan de la migración interna. El primero, incluye organizaciones de base y comunitarias que operan con voluntarios. La mayor parte de ellas procuran obtener apoyo financiero y público de proveedores de fondos internacionales y de los medios de comunicación, de manera que puedan trabajar directamente con los trabajadores migrantes. Las otras ONG están más estrechamente relacionadas con el gobierno, aunque gozan de un amplio margen en el trabajo de rutina y las actividades de los proyectos. Entre otras, se puede citar la Federación de Mujeres, los sindicatos, las organizaciones de voluntarios, las asociaciones, etc. En cierta medida, ellas desempeñan el papel de intermediarios entre el gobierno chino y la sociedad civil.

El mundo académico

El sector académico chino empezó a interesarse en el fenómeno de la migración de la fuerza de trabajo rural a fines de la década de los ochenta. Este grupo incluía las universidades, los institutos locales de investigación, algunos “laboratorios de ideas” tales como la Academia China de Ciencias Sociales [CASS], el Centro de investigación del desarrollo del Consejo de Estado [*State Council Development Research Centre*], etc. Mediante sus esfuerzos –investigación, seminarios universitarios, publicaciones y debates públicos– orientaron la atención de los responsables de la formulación de política hacia los problemas relacionados con la migración de la fuerza de trabajo rural.

Los trabajadores migrantes y sus familias

Los beneficios que aporta la migración al trabajador y su familia son dudosos. Representa una oportunidad para ganarse la vida más holgadamente pero conlleva, igualmente, el riesgo de caer en la pobreza. Es por eso que las familias de los migrantes deberían ser un grupo destinatario de las políticas y los proyectos de intervención gubernamentales. También es importante notar que los trabajadores migrantes pueden ayudarse mutuamente y valerse por sí mismos, si las políticas y los proyectos crean para ellos un entorno que los empodere.

Los empleadores

Las autoridades gubernamentales deben garantizar que los empleadores de trabajadores migrantes respeten sus derechos legales y los estimularlos para que provean condiciones adecuadas de vida y trabajo a los trabajadores migrantes.

Los voluntarios

Dado que el problema de la migración de la fuerza de trabajo concierne a la sociedad civil, hay cada vez más personas que trabajan como voluntarios con los trabajadores migrantes, tales como estudiantes universitarios, abogados, médicos, investigadores, etc.

2.4

Recursos

El papel que desempeña el gobierno central chino es, indudablemente, el más importante en lo que atañe la cuestión de la migración de la fuerza de trabajo rural. El gobierno puede decretar políticas, dar apoyo financiero y movilizar el sistema administrativo de arriba hacia abajo. Sin embargo, son las ONG las que poseen la creatividad y flexibilidad necesarias para explorar estrategias y medidas alternativas en diversos contextos locales. Los investigadores del mundo académico pueden aportar conocimientos, técnicas y competencias para la formulación de política y proyectos de intervención. Ellos pueden, igualmente, alertar la opinión pública en lo concerniente a cuestiones importantes, tales como la migración de la fuerza de trabajo rural y, en consecuencia, causar impacto sobre la formulación

de política. Finalmente, pero no por eso menos importante, los migrantes mismos representan un valioso recurso en el empeño de mejorar su calidad de vida. Tanto las políticas como los proyectos deben movilizar los recursos humanos entre los grupos de migrantes, de modo que éstos puedan ser ayudados o atendidos por los mismos migrantes.

3. El marco legal

3.1

Políticas actuales

Desde principios de la década de los ochenta, las políticas del gobierno han autorizado gradualmente la migración de los trabajadores rurales a las áreas urbanas. A partir del año 2000, se han formulado diversas políticas para proteger los derechos de los migrantes rurales e incluso estimular la migración de la fuerza de trabajo rural. Estas reformas positivas incluyen:

La moderación del sistema *Hukou*

Desde 1984, el sistema *Hukou* ha sido cada vez más indulgente. Perceptiblemente, el 1° de octubre de 2001, el gobierno central chino inició una reforma experimental del sistema de empadronamiento en más de 20.000 pueblos pequeños (Beijing qingnian bao [*Beijing Youth Daily*], 28 de septiembre de 2001). Los gobiernos locales empezaron igualmente a reformar sus propios sistemas *Hukou*, facilitando a los trabajadores rurales migrantes la obtención de permisos de residencia. Los cambios del sistema *Hukou* incluyen:

- ▶ ciudades pequeñas y pueblos han otorgado permisos de residencia a trabajadores rurales que han obtenido vivienda y puestos de trabajo en la localidad;
- ▶ ciudades medianas y algunas capitales de provincia han eliminado las tasas que limitaban el número de trabajadores rurales que podían solicitar la residencia permanente;
- ▶ grandes urbes, tales como Shanghai y Beijing han adoptado una política suave de “la ampliación de la apertura y el incremento de los precios”, que limita aún el número de trabajadores rurales que pueden adquirir el estatus de residentes permanentes.

La garantía de un tratamiento justo para los migrantes rurales

A principios de 2002, el Consejo de Estado emitió el *No. 2 Document of 2002* [Documento n° 2 de 2002] que describía a los trabajadores migrantes como “miembros de la clase trabajadora” y no como “campesinos”, reconocía su contribución al desarrollo urbano desde principios de la década de los ochenta y decidía, por tanto, que no debía infligirse a los trabajadores rurales migrantes limitaciones desmesuradas ni la aplicación de políticas sesgadas. El documento presentaba, igualmente, cuatro principios para las nuevas políticas: tratamiento justo, orientación razonable, gestión mejorada y mejores servicios. En enero de 2003, el *No. 1 Document* [Documento n° 1] de la Oficina del Consejo de Estado definió, a partir de estos principios, los siguientes compromisos:

- ▶ abolir cualquier restricción excesiva o injusta aplicada a los trabajadores rurales que buscan empleo, temporal o permanente, en las áreas urbanas;
- ▶ asegurar que los empleadores de los trabajadores migrantes actúen de acuerdo a la ley en lo concerniente a los contratos y el pago puntual de los salarios;
- ▶ mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores rurales migrantes, especialmente de las mujeres, incluyendo la atención médica y la seguridad personal;
- ▶ brindar asistencia legal y formación técnica a los migrantes rurales, siendo la formación estrictamente voluntaria y a un costo asequible;
- ▶ brindar a los hijos de los trabajadores migrantes acceso a una educación de igual calidad que aquella de la que gozan los hijos de los residentes urbanos;
- ▶ mejorar la gestión de las poblaciones migrantes, incluyendo la planificación familiar, la educación de los niños, el empleo, la atención médica y el asesoramiento legal.

La adopción de nuevas medidas concretas

A fin de cumplir con los compromisos originados en el *Documento número 1* de 2003, los ministerios del gobierno central han decretado una serie de políticas concretas e iniciado proyectos con miras a garantizar un trata-

miento justo de los trabajadores rurales migrantes y mejorar los servicios sociales a su disposición:

► **Programas de formación.** En septiembre de 2003, el Consejo de Estado concibió el Plan Nacional de formación para los trabajadores rurales migrantes en 2003-2010 [*The National Plan of Training Rural Migrants in 2003-2010*] que ofrece a cientos de millones de trabajadores migrantes una formación inicial en las áreas de: derecho, salud, búsqueda de empleo y competencias profesionales. En marzo de 2004, el Ministerio de Agricultura puso en marcha el proyecto *Sunshine* para formar a los nuevos migrantes rurales en sus zonas de origen, concentrándose en sus habitantes más pobres.

► **Servicios de educación para los hijos de los migrantes.** En septiembre de 2003, el Consejo de Estado publicó un documento describiendo un plan destinado a mejorar los servicios de educación básica para los niños de los migrantes en las ciudades, cuyo número se elevaba a más de 6 millones en 2003 (*People's Daily*, 6 de septiembre de 2004). El documento delegaba en las administraciones urbanas y sus escuelas públicas la responsabilidad de educar a los hijos de los migrantes.

► **Acabar con el retraso en el pago de los salarios.** En septiembre de 2003, el Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales [*MOLSS*] y el Ministerio de la Construcción [*MOC*] produjeron conjuntamente un documento para “Resolver el problema de los salarios retrasados de los trabajadores migrantes en la industria de la construcción”. En septiembre de 2004, ambos ministerios establecieron normas explícitas respecto de las remuneraciones de los trabajadores de la construcción migrantes.

► **Atención médica y seguro contra accidentes de trabajo.** En enero de 2004, el Ministerio de Salud Pública publicó un documento acerca del mejoramiento de los servicios de atención médica, así como la prevención y el tratamiento de las enfermedades profesionales entre los trabajadores migrantes. En junio de 2004, el *MOLSS* publicó un documento que hacía hincapié en la necesidad de que los empleadores y las empresas ofrezcan a los trabajadores migrantes un seguro contra accidentes de trabajo, especialmente en las empresas de alto riesgo, tales como las de construcción, minería, etc.

En el marco de las políticas vigentes, los trabajadores migrantes pueden: 1. trasladarse a las ciudades pequeñas y pueblos y obtener un permiso

3.2

Experiencias de política

de residencia permanente; 2. procurarse empleos no agrícolas en las áreas urbanas; 3. solicitar ayuda y protección de las autoridades locales, tales como las agencias de empleo; y 4. gozar de mejores servicios sociales, tales como programas de formación, educación infantil, atención médica, etc.

Las políticas actuales han producido resultados positivos. Primero, los migrantes rurales establecidos en las ciudades no deben temer que los organismos gubernamentales urbanos los obliguen a retornar a sus aldeas de origen; segundo, a fines de 2004, los trabajadores migrantes de la construcción recibieron 331 mil millones de yuanes (aproximadamente US \$ 4 mil millones) en materia de salarios atrasados. Esta suma representa el 98,4% del total de salarios previamente retenidos (*Beijing Daily*, 10 de enero de 2005); tercero, el proyecto *Sunshine* ha capacitado a 2,4 millones de trabajadores rurales migrantes en 2004 y 87% de ellos obtuvo empleos de carácter no agrícola (*Peasants' Daily*, 25 de febrero de 2005); cuarto, siguiendo la orientación de las políticas del gobierno central, es cada vez mayor el número de gobiernos locales urbanos que ofrecen protección legal y servicios sociales para los trabajadores migrantes; por último, pero no por eso menos importante, el estatus social de los trabajadores migrantes ha mejorado en gran medida y, cada vez más, se los reconoce como contribuyentes al desarrollo, en vez de considerarlos como "perturbadores del orden" en las áreas urbanas.

Además, el gobierno chino ha modificado su posición, adoptando un enfoque integral del desarrollo en vez de concentrar su atención únicamente en el crecimiento del PIB. Este llamado *New Paradigm for Development* (Nuevo paradigma del desarrollo) iniciado por el gobierno chino en octubre de 2003, tiene por finalidad un desarrollo más equilibrado, integral y sostenible. A la luz de este nuevo enfoque, las cinco relaciones deben ser equilibradas, especialmente las brechas existentes entre las áreas rural y urbana, así como entre las regiones oriental y occidental. A principios de 2005, el gobierno central analizó los elementos de una sociedad armoniosa y juzgó que la justicia social y la inclusión de los diferentes grupos sociales estaban entre los más importantes. En el informe de trabajo

del Primer Ministro Wen Jiabao, *Government Work Report*, publicado el 5 de marzo de 2005, se insiste en que no se debe retrasar el pago de los salarios de los trabajadores migrantes y que estos pagos pueden ser incrementados sin que disminuya la eficiencia. Bajo el nuevo modelo, cabe esperar que las políticas referentes a la migración de la fuerza de trabajo rural experimenten más cambios positivos en los años venideros.

A pesar de los resultados positivos observados hasta ahora y la esperanza en la continuación de este proceso, quedan aún importantes cuestiones por abordar. Estos problemas se deben a las restricciones estructurales y no a las políticas vigentes, e incluyen:

- ▶ El salario promedio de los trabajadores migrantes es muy bajo comparado con el de los trabajadores urbanos. Una gran parte de los ingresos de los migrantes son enviados a las aldeas de origen, restando un monto muy reducido para cubrir los gastos de vivienda, alimentación, etc. Por tanto, esto incrementa su vulnerabilidad ante los problemas de salud y marginación. Además, la probabilidad de un aumento salarial es escasa, dada la abundancia de mano de obra en china.
- ▶ La mayoría de los trabajadores carece de educación y generalmente no ha participado en programas de formación para el empleo en actividades no agrícolas (*NSB y MOLSS, 2001*). El gobierno central ha tomado algunas medidas para abordar este problema, como la ejecución del proyecto *Sunshine* en 2004. Sin embargo, las exigencias de programas de formación para los trabajadores rurales no pueden ser satisfechas sin dificultad. Una proyección para los próximos 5-10 años estima un incremento de 150 millones de trabajadores rurales “excedentes” y hasta ahora no existen programas de formación en el área de administración empresarial que, si fuesen aplicados a los trabajadores rurales que retornan a sus aldeas, podrían contribuir al desarrollo de las áreas rurales.
- ▶ La pobreza entre los trabajadores migrantes continúa siendo un grave problema. A fin de reducirla efectivamente deberá ser considerada como multidimensional, abarcando las necesidades básicas, la mejora de capacidades, la marginación, etc.
- ▶ Los problemas relacionados con la problemática de género en la población migratoria requieren urgentemente una solución, pues se ha establecido que son más graves entre los migrantes que entre los residentes urbanos (Du Jie y Nazneen Kanji, 2003).

- ▶ Los trabajadores migrantes buscan apoyo social mediante una red que consta de familias, parientes, paisanos de la aldea o del pueblo, amigos, etc. Sin embargo, las políticas vigentes han prestado escasa atención a la importancia del capital social para la calidad de vida de los migrantes.
- ▶ El proceso actual de formulación de política funciona de arriba hacia abajo y las políticas no han tomado debidamente en cuenta la diversidad regional. Algunas políticas que han obtenido resultados positivos en algunas regiones han sido totalmente ineficaces en otras. Por ejemplo, en la ciudad de Chengdu de la provincia de Sichuan, uno de los sitios piloto del proyecto de la UNESCO (véase más adelante), los programas de formación no satisfacen las necesidades de los migrantes, ya sea porque les falta el tiempo libre necesario o porque carecen de interés, dado que Sichuan es una de las provincias con un número mayoritario de trabajadores migrantes que posee largos años de experiencia migratoria y los programas de formación se orientan, en gran medida, hacia los nuevos trabajadores migrantes o hacia los futuros migrantes potenciales.

Estos retos se resumen en que un gran número de trabajadores rurales migrantes vive y trabaja en condiciones de pobreza, especialmente las mujeres, quienes no han sido consideradas en el marco de las políticas vigentes. Hasta ahora, la política del gobierno no ha reconocido el papel que representa el capital social entre los trabajadores migrantes ni la incongruencia regional respecto de las necesidades de los migrantes.

3.3

Opciones de política

A la luz del marco político actual y sus problemas, se ofrecen las siguientes sugerencias:

Primero, las políticas relacionadas con la migración de la fuerza de trabajo rural deberían tratar de colmar la brecha existente entre las políticas diferenciadas orientadas a mitigar la pobreza rural y la urbana, concentrándose en la reducción de la pobreza entre los migrantes rurales de las zonas urbanas, auxiliando así a una población que, hasta ahora, ha sido descuidada.

Segundo, la política debe adaptarse a las necesidades de las mujeres migrantes y abordar los problemas específicos de la problemática de género que afronta la población migrante.

Tercero, la política debe reconocer la importancia del capital social que representa la población migrante a fin de generar un efecto de palanca, es decir, las políticas pueden ampliar su influencia y sus efectos mediante la utilización del capital social.

Cuarto, la política debe facilitar la flexibilidad regional, intensificar la concentración en el desarrollo de las provincias más subdesarrolladas del interior de China, y estimular la autonomía y creatividad locales en la formulación y aplicación de las políticas.

3.4

Recomendaciones concretas

Basándose en las sugerencias anteriores, pueden formularse las siguientes recomendaciones:

Primero, el gobierno chino debería movilizar mayores recursos, incluyendo fondos del sector privado, para ofrecer programas de formación de carácter no agrícola a los trabajadores rurales migrantes, utilizando distintas metodologías que puedan satisfacer las necesidades de los grupos migratorios en las diversas regiones.

Segundo, el gobierno debería poner en marcha proyectos para ayudar particularmente a las mujeres migrantes. Estos proyectos deberían abordar sus necesidades específicas, mejorar su estatus social y fomentar el reconocimiento de su contribución.

Tercero, los organismos del gobierno deberían permitir y apoyar a los migrantes en la construcción de sus propias redes sociales, organizaciones y comunidades en las zonas urbanas, de manera que los migrantes puedan organizarse en gran medida por sus propios medios y apoyarse a sí mismos.

Cuarto, los gobiernos locales podrían elaborar políticas y desarrollar proyectos financiados, hasta cierto punto, por el gobierno central, a fin de resolver los problemas relacionados con los trabajadores rurales migrantes en contextos locales. Por ejemplo, en las regiones occidentales, especialmente en zonas con etnias autónomas, es posible adaptar los proyectos para que se ajusten a las necesidades y las normas culturales locales.

4. Iniciativa para el cambio: un proyecto en marcha de la UNESCO

4.1

Iniciativas del proyecto

En el año 2002, la UNESCO, junto con la Academia China de Ciencias Sociales, puso en marcha un proyecto de seis años (2002-2007) titulado *Urban Poverty Reduction among Young Migrants* [Reducción de la pobreza urbana entre los jóvenes migrantes] que lleva como subtítulo: “Con los migrantes en 2003”. Se trata de un proyecto de “investigación-acción” que emprende acciones para identificar y poner a prueba vías prácticas para la resolución de los problemas relacionados con la migración de la fuerza de trabajo rural. Simultáneamente, investigadores en ciencias sociales diseñan, monitorean y evalúan el proceso de acción. Se han designado ocho localidades en diversas regiones como sitios piloto del proyecto. Cuatro están localizadas en el oeste de China (Kunming, Yunnan; Diqing, Yunnan; Chengdu, Sichuan; y Chifeng, Mongolia Interior) y cuatro en el este (Beijing; Shanghai; Dalian, Liaoning; y Zhuolu, Hebei). El proyecto abarca directamente, hasta ahora, unos 80.000 trabajadores migrantes. Estos sitios piloto se pueden clasificar en áreas de procedencia y de destinación y en ciudades pequeñas, medianas y grandes o prefecturas. El proyecto se han propuesto las siguientes iniciativas básicas:



Localización de los ocho sitios piloto del proyecto de la UNESCO



Formación de migrantes en Chengdu, 2004



Formación de migrantes en Shanghai, 2004



Migrantes en una calle de Kunming, 2003



Niñas migrantes del condado Lincang, 2003

ESTRATEGIA

Reducción de la pobreza

El proyecto ha sido concebido para reducir la pobreza mediante el fortalecimiento de capacidades, el empoderamiento y la consolidación de las redes sociales y las comunidades (véase Zhan Shaohua, 2005). El fortalecimiento de capacidades ha sido identificado como un poderoso instrumento para la reducción de la pobreza y es empleado en todos los sitios piloto. Los métodos para el fortalecimiento de las capacidades incluyen el desarrollo de competencias, la educación para el cuidado de la salud (salubridad y VIH-SIDA), la comprensión de asuntos legales, la preparación para la vida urbana, etc.

En la mayoría de los sitios piloto, las instituciones responsables de la reducción de la pobreza en las zonas rurales o urbanas, tales como la Oficina para la Reducción de la Pobreza Rural y las agencias de empleo, han sido incluidas en las actividades del proyecto. Por consiguiente, la brecha de política entre la reducción de la pobreza en las zonas rurales y urbanas se ha visto colmada, en cierta medida, en el nivel local.

Estas medidas para la reducción de la pobreza no sólo contribuyen a aumentar los ingresos de los migrantes, sino que promueven igualmente el desarrollo del capital social. En la actualidad, y probablemente durante una o dos décadas, estos métodos serán más eficaces en China que aquellos que exigen un aumento salarial o un sistema integral de seguridad social para los trabajadores rurales migrantes (Huang Ping, 2004b).

La perspectiva de género

En la mayoría de los sitios piloto, las mujeres migrantes representan un importante foco de atención para el proyecto de la UNESCO. En la prefectura de Chifeng (Mongolia Interior), por ejemplo, el socio local, la Federación de Mujeres de Chifeng, ha implementado exitosamente un sistema de apoyo en tres niveles para las mujeres que emigran de las zonas rurales a las urbanas. Con este sistema, las mujeres migrantes pueden solicitar ayuda social o administrativa bajo la forma de formación profesional, consulta, asesoramiento legal, protección de sus derechos, así como vivienda y alimentación provisionales. Igualmente, las mujeres migrantes son consideradas como actores y estimuladas a organizarse y empoderarse. Otros sitios piloto como Beijing, Shanghai, Kunming, Chengdu, y Diqing se han concentrado, principalmente, en las mujeres migrantes, a fin de promo-

ver la igualdad entre los sexos y lograr impacto sobre la política en este aspecto.

En este sentido, las mujeres migrantes son mucho más vulnerables que los hombres y que las mujeres trabajadoras de las zonas urbanas. Sin embargo, sería un error considerarlas como víctimas o desfavorecidas en el proceso de migración de la fuerza de trabajo rural. En realidad, se considera que poseen una fuerte voluntad para mejorar su calidad de vida, y su contribución, tanto para la reducción de la pobreza rural como para el desarrollo local, es digna de mención (Tanshen, 2004). Por consiguiente, un proyecto de reducción de la pobreza podrá esperar sólo un éxito limitado si omite abordar la cuestión de las mujeres migrantes o se limita a considerarlas bajo el simple aspecto de la caridad, en vez de apreciar su potencial.

Construcción de redes

En el proyecto se usa tres tipos de redes. El primero es una red social entre los trabajadores migrantes y los actores interesados (familias y amigos de migrantes, necesarios para el desarrollo del capital social entre los trabajadores migrantes). El segundo es la red de lugares de procedencia y destinación, que vincula organismos gubernamentales locales y forja relaciones de cooperación entre los lugares de procedencia y destinación (Ma Chunhua, 2005). El tercero es una red de trabajo o cooperación de amplitud nacional entre los ocho sitios piloto, desarrollada gracias al esfuerzo conjunto de la UNESCO y la CASS. Hasta ahora se han establecido exitosamente redes entre los lugares de procedencia y destinación en: Chifeng y Beijing. Lincang y Kunming, y la provincia de Anhui y Shanghai.

Típicamente, los trabajadores migrantes mantienen una red y una identidad sociales, tanto en la zona de origen como en la zona urbana de destinación. Una parte sustancial de sus ingresos es enviada a las aldeas de origen y, frecuentemente, solicitan apoyo a las redes sociales de su aldea. Por consiguiente, las autoridades de los lugares de procedencia y destinación deben cooperar a fin de prestar servicios a los trabajadores migrantes y las políticas deberían tener en cuenta esta característica de su vida. En términos de diversidad regional, un proyecto se debe adaptar a una variedad de circunstancias para poder formar una red de acción-investigación de amplitud nacional, si tiene como objetivo la aprehensión integral del tema de la migración de la fuerza de trabajo rural en China.

Desarrollo local

El proyecto de la UNESCO concierne tanto al desarrollo local como a la migración de la fuerza de trabajo y se esfuerza en integrar ambos temas. Al diseñar las actividades del proyecto en cada sitio piloto, la UNESCO y los investigadores participantes, en cooperación con los socios locales, examinaron los principales desafíos del desarrollo respecto de la migración de la fuerza de trabajo rural. Por ejemplo, Shanghai es una ciudad con una población que envejece. De ahí que se necesiten más trabajadores migrantes, especialmente los competentes, para que se ocupen de los ancianos de Shanghai. Para abordar este problema la sección de la UNESCO en Shanghai, trata de crear un mecanismo de reclutamiento, formación, gestión, empleo y servicios de o para migrantes rurales a fin de cuidar a los ancianos en Shanghai (Luo Keren *et al.*, 2004). Diqing (provincia de Yunnan) es otro buen ejemplo. En su calidad de zona subdesarrollada, Diqing está sometida a la afluencia de trabajadores migrantes foráneos y, en consecuencia, los residentes locales enfrentan una dificultad creciente para obtener empleo no agrícola en el mercado local de trabajo, es decir, no pueden beneficiarse con el desarrollo local debido, en gran medida, a su falta de competencias en tareas no agrícolas (Huang Ping y Zhan Shaohua, 2004). Para resolver este problema, el proyecto ofrece formación profesional a los trabajadores rurales locales en el sitio piloto Diqing, y realiza esfuerzos para integrar y aprovechar otros recursos, tales como los fondos del proyecto *Sunshine*.

La migración de la fuerza de trabajo puede tener efectos positivos y negativos sobre el desarrollo local. Por ejemplo, la emigración masiva de trabajadores rurales puede significar una “fuga de cerebros” para los lugares de procedencia, pero representa igualmente una “ganancia de cerebros” cuando los migrantes retornan. Por tanto, un proyecto debería cultivar un punto de vista integral, mientras apoya a los migrantes, integra la migración de la fuerza de trabajo y las actividades del proyecto de la UNESCO en el proceso de desarrollo local, apoyando así al desarrollo local al mismo tiempo que satisface las necesidades de los migrantes y otros grupos sociales.

Formación de formadores

En cooperación con la CASS, la UNESCO desarrolló un método la “formación de formadores” [*Training of Trainers - TOT*]. Se forma a las personas

que formarán, directa o indirectamente, a otros formadores y migrantes rurales. Los formadores potenciales incluyen socios locales, funcionarios, ONG y otros actores involucrados en el proyecto. Este programa ha sido concebido para: a) formar homólogos locales para que comprendan los principios del proyecto, sus estrategias y sus métodos; b) involucrar un mayor número de organismos gubernamentales y otros actores sociales, establecer una red de trabajo más densa y divulgar el proyecto entre los actores en los sitios piloto; c) reforzar la red entre la UNESCO, la CASS y los ocho sitios piloto a fin de compartir información y prácticas idóneas. Entre 2002 y 2004 se formó a más de 500 personas en estos programas (UNESCO, 2004b).

Dado que sus recursos financieros son limitados, el proyecto de la UNESCO sólo puede beneficiar directamente a una parte muy pequeña de los trabajadores rurales migrantes. Resulta más eficaz utilizar los recursos para formar formadores a fin de producir un efecto multiplicador. Además, éste fomenta la asociación con los actores locales e integra gradualmente las ideas y métodos fundamentales del proyecto.

Mientras las políticas gubernamentales muestran mejoras, el proyecto de la UNESCO promueve cambios de política más positivos y prácticos con miras a reducir la pobreza entre los trabajadores rurales migrantes –en términos de capacidades y marginación, especialmente desde una perspectiva de género–, promover el desarrollo local mediante la migración de la fuerza de trabajo rural y establecer una asociación del tipo “todos ganan” entre las diferentes regiones (áreas de procedencia y destinación; regiones occidental, central y oriental; regiones subdesarrolladas y desarrolladas).

4.2

Efectos deseados

El proyecto procura obtener los siguientes efectos:

- ▶ Reducir la pobreza entre los trabajadores migrantes.
- ▶ Influir en los responsables locales de la formulación de política con los principios y métodos del proyecto y estimularlos para que formulen políticas destinadas a reducir la pobreza entre los trabajadores migrantes, especialmente entre las mujeres.

4.3

Aspectos de la implementación

- ▶ Explorar estrategias de desarrollo alternativas en contextos locales, en términos de la migración de la fuerza de trabajo rural y reproducirlas en contextos similares.
- ▶ Influir en los organismos del gobierno central y otros responsables de la formulación de política, tales como el Partido Comunista Chino, el Congreso del Pueblo, y la Conferencia de Consulta Política Popular China, basándose en las experiencias en contextos locales, y persuadirlos a formular políticas prácticas en favor de la migración laboral.
- ▶ Dar apoyo a las instituciones y organizaciones para que trabajen conjuntamente con los trabajadores rurales migrantes en China e integrar los recursos disponibles en el proyecto de la UNESCO.

El proyecto ha adoptado las siguientes medidas o estrategias durante su implementación:

- ▶ **Identificación de homólogos locales.** Se han elegido organizaciones de diferentes tipos como asociados locales principales para el proyecto, una en cada sitio piloto. Tres de ellas son organismos gubernamentales, otras tres pertenecen al mundo académico y las dos restantes son ONG u OSFL.⁴ Sin embargo, se exige que cada homólogo local incluya otros organismos (gubernamentales, académicos y no gubernamentales) en la implementación del proyecto.
- ▶ **Red de asociaciones tripartitas.** En el marco del proyecto se trata de establecer, tanto a nivel nacional como local, una red de asociaciones tripartitas entre los organismos gubernamentales (funcionarios), las instituciones del mundo académico (investigadores) y las ONG u OSFL. En el nivel nacional, la UNESCO ha establecido una asociación tripartita entre la CASS (mundo académico), la Federación de Mujeres de la China (OSFL) y ministerios como el MOLSS (organismo gubernamental).

4. Tres organismos gubernamentales: *Dalian Bureau of Public Security, Diqing Bureau of Agriculture and Livestock y Zhuolu County Government*; tres instituciones académicas: *Yunnan Academy of Social Sciences* en Kunming, *Sichuan Academy of Social Sciences* en Chengdu, *East Normal University* en Shanghai; dos ONG u OSFL: *Female Migrants' Home* en Beijing y *Chifeng Women's Federation*.

- ▶ **Participación.** El proyecto estimula a los trabajadores migrantes (beneficiarios directos) a participar en él y promueve la autoorganización y solidaridad entre ellos.
- ▶ **Publicar y promover.** UNESCO difunde y promueve el proyecto mediante publicaciones, informaciones en los medios de comunicación, seminarios académicos, actividades artísticas, etc.
- ▶ **Documentos de política.** Casi cada año se pide a los investigadores que preparen documentos o informes de política acerca de las acciones en los sitios piloto, los que se publican y debaten con los responsables de la formulación de política tanto a nivel nacional como local.

5. Implicaciones de las políticas propuestas

5.1

Lecciones aprendidas

Basándose en las experiencias pasadas respecto de las políticas relacionadas con la migración de la fuerza de trabajo rural, se descubrió que una buena política no puede ser eficazmente implementada en ciertos contextos, ya sea porque no se designa un organismo gubernamental específico para hacerse cargo del tema, o porque el organismo designado no puede o no quiere colaborar con otros organismos concernidos, o que una política bienintencionada no puede ser implementada eficazmente en ciertos contextos porque no se ha tenido en cuenta la participación de los trabajadores migrantes en la implementación de la política y, en consecuencia, el grupo destinatario rechaza esa política o le es indiferente.

Basándose en la experiencia de más de 25 años de rápido crecimiento económico, el gobierno chino ha aprendido que una política puede tener éxito si se tienen en cuenta las condiciones locales y la contribución de los habitantes. Por ejemplo, en 1978, China inició su reforma rural en una aldea de la provincia de Anhui en China central, remplazando el Sistema de comunas populares (*People's Commune System*) con el Sistema de responsabilidad doméstica (*Household Responsibility System*). La producción agrícola aumentó enormemente aliviando la penuria alimentaria sufrida por los habitantes durante muchos años. Otro buen ejemplo lo dan las Empresas de poblados y aldeas [**Township and Village Enterprises - TVE**]

5.2

Problemas o barreras potenciales

La implementación de las nuevas políticas recomendadas por el proyecto de la UNESCO podría enfrentar dos problemas o barreras:

Uno, porque algunos gobiernos locales, especialmente los de las regiones que soportan el flujo de fuerza de trabajo migratoria, podrían considerar las nuevas políticas como desfavorables o ajenas al desarrollo local, debido a que hacen hincapié en la protección y los servicios para migrantes, quienes son vistos, por algunos gobiernos locales, como forasteros perturbadores.

Otro, porque los gobiernos locales, e incluso organismos del gobierno central, podrían comprender incorrectamente las nuevas políticas y ser, por tanto, incapaces de implementarlas eficazmente, en parte porque ideas tales como «estigma social» o «problemática de género» son relativamente nuevas para ellos.

5.3

Consecuencias potencialmente dañinas

Las políticas propuestas son hasta cierto punto flexibles. Sin embargo, si el gobierno central evalúa la implementación de la política de los gobiernos locales según normas rígidas, esto tiene un efecto negativo para el desarrollo local.

Si los organismos gubernamentales no comprenden plenamente los desafíos que enfrentan los trabajadores rurales durante la implementación de la política, los trabajadores migrantes podrían tener que soportar mayores cargas sociales o económicas. Por ejemplo, los programas de formación podrían consumir tiempo y dinero de los migrantes, conduciendo así a la pérdida de sus puestos de trabajo, duramente ganados, o a la imposibilidad de obtener un salario tan alto como el anterior.

Planes para la implementación

A fin de superar los problemas o barreras potenciales y evitar las consecuencias dañinas, se cuenta con los planes de implementación siguientes:

Primero, al publicar las nuevas políticas propuestas, los responsables de la formulación de política podrían integrarlas en el nuevo paradigma de desarrollo e identificarlas como componentes indispensables para la construcción de una sociedad armoniosa.

Segundo, antes de implementar la política y durante el proceso se debe formar a los funcionarios y otros actores a fin de facilitar la comprensión de las ideas y principios de la “reducción de la pobreza” y “igualdad entre los sexos” del proyecto de la UNESCO.

Tercero, se debe designar un organismo gubernamental específico para que se responsabilice de las nuevas políticas y, simultáneamente, se puede exigir que la implementación de la política se realice conjuntamente con otros organismos concernidos, incluyendo tanto actores gubernamentales como no gubernamentales.

Cuarto, se pueden seleccionar instituciones del mundo académico o equipos de investigación para que evalúen la implementación de las nuevas políticas y, sobre la base de su trabajo, se pueda establecer normas flexibles aplicables en contextos locales diferentes.

Finalmente, durante la implementación, el monitoreo y evaluación se debe considerar seriamente las opiniones y la retroalimentación proveniente de los beneficiarios (trabajadores rurales migrantes).

Posibilidad de duplicación y transferencia

El proyecto de la UNESCO está concebido para ser duplicado en diversas circunstancias. Es por ello que se seleccionaron ocho sitios piloto con condiciones locales disímiles. Por ejemplo, los proyectos que hayan dado buenos resultados en Diqing pueden ser reproducidos en otras regiones occidentales subdesarrolladas, tales como Quinghai, Xinjiang, etc., que enfrentan similares desafíos específicos de la región.

Además, las políticas propuestas se pueden aplicar en otros contextos. Un proyecto para reducir la pobreza que tiene como destinatarios a trabajadores despedidos u otro grupo desfavorecido, puede adoptar métodos, políticas o medidas del proyecto de la UNESCO.

6. Monitoreo y evaluación durante la implementación

6.1

Evaluación preliminar

Tres puntos fuertes

Primero, las políticas son formuladas teniendo en mente los resultados del proyecto en diferentes regiones (representadas por los ocho sitios piloto). Por consiguiente, las políticas se caracterizan por una gran capacidad de duplicación o transferencia.

Segundo, las políticas se integran en la estructura socio-económica desde la perspectiva del desarrollo local. De esta manera, las políticas pueden ser implementadas fácilmente por gobiernos locales y otros actores.

Por último, las políticas insisten en la participación y colaboración de los trabajadores rurales migrantes, lo que puede asegurar una implementación eficaz.

Dos puntos débiles

Uno de los dos puntos débiles detectados se debe a que las políticas deben aún identificar a los “más pobres” de los pobres entre los trabajadores rurales migrantes. La estratificación de clase ha surgido entre los migrantes rurales de las ciudades durante estos casi 20 años de migración de la fuerza de trabajo rural. Muchos migrantes rurales se han integrado exitosamente

en las sociedades urbanas y gozan de un elevado nivel de vida, mientras que otros no lo han conseguido. El otro punto débil es que las políticas no han prestado mucha atención a los trabajadores migrantes que retornan y, según se ha descubierto, ejercen un importante impacto sobre el desarrollo local rural.

Dos oportunidades

Una de las dos oportunidades identificadas es que tanto los gobiernos locales como el central han llegado a valorar la contribución de los trabajadores migrantes y son favorables a la elaboración de políticas pro-migrantes; la otra es que el gobierno central está trabajando en la obtención de un nuevo paradigma del desarrollo y construyendo una sociedad armoniosa, en concordancia con las políticas propuestas.

Dos amenazas

Una de las dos amenazas identificadas se debe a la brecha de ingresos existente y la disparidad regional, pues los trabajadores rurales migrantes tienen que trabajar y vivir en la pobreza para poder obtener una ganancia. La otra se debe a que un gran número de trabajadores rurales que parten son por lo general relativamente jóvenes y educados, lo que puede producir “una fuga de cerebros” en sus aldeas cuando migran.

6.2

Indicadores para la evaluación

Indicadores cualitativos

- ▶ Hasta qué punto los gobiernos locales dan importancia a la implementación de las políticas y toman medidas prácticas para asegurar su éxito.
- ▶ Hasta qué punto otros actores, incluyendo ONG u OSFL, investigadores, voluntarios, etc, están dispuestos a verse involucrados y contribuir en la implementación de las políticas.
- ▶ Hasta qué punto el grupo destinatario principal, trabajadores rurales migrantes, especialmente las mujeres, aceptan las políticas y participan en su implementación.

- ▶ Hasta qué punto las autoridades locales pueden cooperar entre sí para implementar las políticas, especialmente entre las regiones de procedencia y destinación.
- ▶ Hasta qué punto las políticas pueden facilitar un desarrollo local equilibrado –en los aspectos rural-urbano–, y sostenible, además de promover la justicia social y la igualdad entre los sexos.

Indicadores cuantitativos

- ▶ ¿Cuánto dinero ha destinado el gobierno para la implementación de las políticas?
- ▶ ¿Cuántos funcionarios u otros actores trabajan en la implementación de las políticas?
- ▶ ¿Cuántos migrantes rurales, especialmente pobres y mujeres, pueden beneficiarse de la implementación de las políticas?

6.3

Retroalimentación

Durante la evaluación, monitoreo y análisis, los responsables de la formulación de política o los expertos pueden recibir y recopilar insumos de los siguientes grupos:

- ▶ **Funcionarios.** Se pueden realizar reuniones o entrevistas con los funcionarios que participan directamente en la ejecución para sondear sus opiniones y sugerencias.
- ▶ **Otros actores sociales.** Se puede realizar reuniones o entrevistas a miembros de ONG, investigadores locales, voluntarios, etc. que están involucrados, directa o indirectamente, en la implementación para de sondear sus opiniones y sugerencias.
- ▶ **Trabajadores migrantes.** Se puede realizar debates o entrevistas con los trabajadores migrantes, especialmente las mujeres, que son los presuntos beneficiarios de las políticas, para de sondear sus opiniones y sugerencias y comprender, desde su perspectiva, el efecto de las políticas.
- ▶ **Otros actores interesados.** Se puede entrevistar a otros actores interesados, tales como residentes urbanos, trabajadores rurales migrantes potenciales, empleadores, etc., mediante cuestionarios, teléfono o comunicación cara a cara.

Control

Tras un periodo de aproximadamente 6 a 12 meses, los responsables de la formulación de política y otras partes concernidas deberían evaluar los resultados de las políticas a fin de modificarlas convenientemente. Luego, las políticas convenientemente modificadas pueden ser aplicadas en ciudades u otros lugares. A fin de garantizar la flexibilidad y adaptabilidad, los responsables de la formulación de política deberían posibilitar que las políticas: 1. sean formuladas y adaptadas por el gobierno y las autoridades locales, 2. sean adaptadas de acuerdo a las sugerencias de los actores interesados, especialmente los trabajadores migrantes, y 3. concuerden con las estrategias para el desarrollo local (como la planificación quinquenal del desarrollo).

7. Referencias

7.1

Fuentes

- Du Jie y Nazneen Kanji. 2003. *Gender Equality and Poverty Reduction in China: issues for development policy and practice*, Beijing, China Office, the Department for International Development.
- Huang Ping. 2000. "When Young Farmers Leave the Farm: What Will Happen to Rural Development in China When Rural-Urban Migration Takes Place at a High Pace under Impacts of Globalisation?" en Lindqvist Cecilia (ed.), *Globalization and Its Impact*, Stockholm, FRN, pp. 56-67.
- Huang Ping. 2004a. "Urban Poverty among Young Migrants in China", en UNESCO, *Together with Migrants*, Beijing, UNESCO Office.
- Huang Ping, 2004b. "Some Strategic Thinking on Rural-urban Migration in China", en UNESCO, *Together with Migrants*, Beijing, UNESCO Office.
- Huang Ping y Frank N. Pieke. 2003. *China Migration Country Report*, London, DFID (Research Report, May 2003).
- Huang Ping y Zhan Shaohua. 2004. *Capacity Analysis of Skills Training Systems for Migrant Labour in China*, Beijing, CIDA (Working Paper).
- Li Yinhe, et al. 2000. *Nongmin Liudong Yu Xingbie* [Migración rural y urbana y género], Zhengzhou, Zhongyuan Nongmin Chubanshe.
- Luo Keren et al. 2004. "Young Migrants' Employment Situation in Shanghai and Policy Suggestions", en UNESCO, *Together with Migrants*, Beijing, UNESCO Office.
- Ma Chunhua. 2005. *Establishing the Network between Origin and Destination of Rural Migrants*, Beijing, UNESCO Office (Working paper).

- NBS (National Bureau of Statistics). 2004. *China Statistical Yearbook 2004*, Beijing, China Statistics Press.
- NBS (National Bureau of Statistics) y MOLSS (Ministry of Labour and Social Security). 2001. *Zhongguo laodong tongji nianjian* [Anuario de 2001 sobre las estadísticas laborales en China], Beijing, Zhongguo Tongji Chubanshe.
- Pan Wei. 2003. *Nongmin Yu Shichang: Zhongguo Jiceng Zhengquan Yu Xiangzhen Qiye* [Campesinos y mercado: administraciones básicas y comunas en China y empresas de pueblos], Beijing, Shangwu Yinshuguan.
- Tanshen. 2004. "Leaving Home and Coming Back: Experiences of Rural Migrant Women", en UNESCO, *Together with Migrants*, Beijing, UNESCO Office.
- Tang Jun *et al.* 2003. *Zhongguo Chengshi Pinkun Yu Fanpinkun Baogao* [Informe sobre pobreza urbana y la lucha contra la pobreza en China], Beijing, Huaxia Chubanshe.
- Tang Can. 1996. Xingsaorou: Chengshi Wailai Nv Mingong De Shuangchong Shenfen Yuqi Shi [Acoso sexual: doble identidad de mujeres inmigrantes y discriminación en las ciudades], *Sociological Studies* (Beijing), vol. 6, n.º 4.
- UNESCO. 2004a. *Together with Migrants*. UNESCO Office Beijing.
- UNESCO. December 2004b. *Final Report of TOT Program of the Project "Together with Migrants" in 2004*, Beijing, UNESCO.
- Wang Fenyu y Li Lulu. 2001. *Zongguo Chengshi Laodongli Liudong: Congye Moshi, Zhiye Shengya, Xinyimin* [Migración laboral en el sector urbano en China: empleo, carreras, nuevos emigrantes], Beijing, Beijing Press.
- Zhan Shaohua. 2004. "Prevent Social Exclusions of Rural Migrants: a New Perspective on Rural Development in China", en *Problems of Village and Agriculture during Market Reorientation of the Economy*, Warsaw, IRWIR PAN.
- Zhan Shaohua. 2005. *Poverty Reduction among Migrants: Concepts, Practice and Policy Implications*, Beijing, UNESCO Office (Working paper)
- Zhao Shukai. 2003. Interview records. Interviewed by the author.

Lecturas adicionales

- Bai Nanshen, Song Hongyuan *et al.* 2002. *Huixiang, Haishi Jincheng? Zhongguo Nongcun Waichu Laodongli Huiliu Yanjiu* [Desplazarse O volver a la ciudad? Un estudio sobre el regreso a las areas rurales de los emigrantes rurales activos], Beijing, Chinese Financial Press.
- Caifang. 2000. "Zhongguo Chengshi Xianzhi Waidi Mingong Jiuye De Zhengzhi Jingjixue Fenxi" [Estudios economicos y politicos sobre la restricción de trabajadores rurales emigrantes en las ciudades en China], *Zhongguo Renkou Kexue* (Beijing), vol. 6, n.º 4.
- Du Yi, Bai Nansheng *et al.* 1997. *Zouchu Xiangcun: Zhongguo Nongcun Laodongli Liudong Shizheng Yanjiu* [Dejar pueblos: un estudio practico de la movilización de activos rurales en China], Beijing, Jingji Kexue Chubanshe
- Huang Ping *et al.* 1996. *Xunqiu Shengcun* [En busca de la supervivencia], Kunming, Yunnan Renmin Chubanshe.
- Wang Jian. 2003. "90 Niandai Xiabanqi Yilai Zhongguo" [Nuevos cambios en la economia rural y razones de los 'tres problemas rurales' desde finales de 1990 en China], Hongkong, Fax No.2003-8.

Documentos de Políticas sociales

1. *En la búsqueda de nuevas estrategias de desarrollo, Claves de Cumbre sobre desarrollo social*, Ignacy Sachs, 1995.
2. *From Social Exclusion to Social Cohesion: Towards a Policy Agenda*, Sophie Bessis, 1995. (disponible sólo en inglés)
3. *Cybernetics of Global Change: Human Dimensions and Managing of Complexity*, M. Mesarovic, D. McGinnis y D. West, 1996. (disponible sólo en inglés)
4. *Multiculturalism: New Policy Response to Diversity*, Christine Inglis, 1996. (Disponible sólo en inglés)
5. *Démocratie et citoyenneté dans la ville du XXI^e siècle*, Céline Sachs-Jeantet, 1997. (Disponible sólo en francés)
6. *Sustainability: A Cross-Disciplinary Concept for Social Transformations*, Egon Becker, Thomas Jahn, Immanuel Stiess and Peter Wehling, 1997. (Disponible sólo en inglés)
7. *Nouvelles configurations villes-campagnes*, Ricardo Abramovay and Ignacy Sachs, 1999. (Disponible sólo en francés)
8. *Fight Urban Poverty: A General Framework for Action*, Denis Merklen, 2001. (Disponible sólo en inglés)
9. *Domestic Democracy and International Democracy: Deficits*, David Steele, 2002. (Disponible sólo en inglés)
10. *Migración de la mano de obra rural en China: desafíos para las políticas*, Zhan Shaohua, 2005.
11. *La intercomunalidad: CODENOBA, un logro argentino*, Nicole Maurice y Clara Braun, 2005.
12. *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de "Chile Solidario"*, Julieta Palma y Raúl Urzúa, 2005.



13. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Perú*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.
14. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Bolivia*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.
15. *Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades Indígenas: El caso de Colombia*, Carolina Navarrete-Frías y Francisco E. Thoumi, 2005.

Edición Especial. *Public Participation in Socially Sustainable Urban Development*, György Enyedi, 2004. (Disponible sólo en inglés)

Edición Especial. *Ciencias sociales y políticas sociales: De los dilemas nacionales a las oportunidades mundiales*, Richard E. Lee, William J. Martin, Heinz R. Sonntag, Peter J. Taylor, Immanuel Wallerstein y Michel Wieviorka, 2005.

Los documentos están disponibles en formato electrónico en el sitio Web de MOST: www.unesco.org/shs/most

Gestión de las transformaciones sociales (MOST)

La prioridad son las políticas

Al mismo tiempo que promueve una investigación política de carácter internacional y comparativo sobre las transformaciones sociales contemporáneas, MOST hace de la interfase entre la investigación en ciencias sociales y la elaboración de políticas, su principal razón de ser. El programa está enfocado en la viabilidad de transformaciones sociales, de ahí la necesidad de poner en práctica los planes normativos, analíticos, estratégicos y políticos. Los esfuerzos deben concentrarse en una investigación que pueda ser aplicada por los decisores políticos así como por los grupos comprometidos en acciones de defensoría y de sensibilización.

La prioridad de MOST consiste en establecer y relacionar las redes internacionales de acción pública y de investigadores de reconocido prestigio, facilitando el uso político de la investigación en ciencias sociales. Esto implica un acercamiento entre el mundo de la investigación fundamental y los responsables políticos en el seno de los gobiernos, las instituciones, las ONG, la sociedad civil, el sector privado e incluso la UNESCO.

En particular, el programa MOST evalúa el impacto de la investigación sobre la política, dirige estudios de caso sobre dicho tema, transmite el saber técnico y práctico a las iniciativas de desarrollo y permite intercambiar informaciones sobre la elaboración de políticas fundadas en la investigación.

Instrumentos al servicio de los decisores políticos

Los diversos Documentos políticos sobre las transformaciones sociales, basados en las conclusiones de análisis políticos provenientes de los trabajos de MOST y de otras secciones del Sector de las Ciencias Sociales y Humanas (SHS) se dirigen a los responsables políticos, a los grupos de defensa de intereses, al sector de los negocios y de las comunicaciones.

SHS busca nuevos medios de difusión de la información que sean pertinentes para los grupos de interés tales como los ministros de desarrollo social, los mediadores, los grupos de defensoría de intereses y las autoridades locales. En ese sentido el sitio Web de MOST ha sido concebido para ofrecer una mejor gestión del conocimiento así como facilitar la dinámica de meta-redes en el ámbito de la estrategia y de la toma de decisiones. Este “banco de conocimientos” utilizará novedosos medios para facilitar el acceso a los innumerables y complejos datos de dichas investigaciones.