

CHINA, PROMOCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO Y SU MARCO JURÍDICO

MTRO. JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ*

* Maestro en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador “a”, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, de la Cámara de Diputados.

INTRODUCCIÓN

La República Popular China se encuentra entre los países con mayor territorio (9600 000 kilómetros cuadrados de superficie), además de ser en la actualidad el país con mayor población (1300 millones de habitantes), misma que aumentara considerablemente a finales de esta década; con respecto a su conformación política territorial se encuentra dividida en 23 provincias, cuatro municipios bajo la jurisdicción directa del gobierno central y dos regiones especiales administrativas.¹ No cabe duda que China es el gran gigante de Asia, así lo indican sus dimensiones territoriales, el tamaño de su población y ahora las espectaculares tasas de crecimiento económico, lo cual se ha traducido en bienestar para una parte importante de su población y el abatimiento de la pobreza (nivel que paso de 360 millones de personas en extrema pobreza en 1990 a 150 millones en 2003) y el desempleo, no obstante en esta última materia China aun enfrenta un problema el cual de acuerdo con la OIT es la falta de capacidad para crear puestos de trabajo para las personas que se integran al mercado laboral,² es por lo que entre otras razones en 2007 la Asamblea Popular Nacional aprobó la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China, mediante la cual el país busca normar la actuación del Estado a nivel nacional y local en materia de promoción y fomento al empleo, esta legislación establece las bases mediante las que se poya el fomento al empleo, así como los derechos de los ciudadanos en esta materia, misma que analizaremos en este trabajo.

Es de destacar que la tasa de desempleo en China en el año de 2009 fue de 4.2% (9.11 millones de desempleados de acuerdo con el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social chino)³ y en México en el mismo periodo fue del 4.83% (equivalente al 2.19 millones de personas).⁴ Como puede observarse el porcentaje es similar, sin embargo en el caso chino este representa más de tres veces la población desempleada en México, no obstante comparada la cantidad de población la balanza se inclina hacia China, es por esta razón que es conveniente acercarnos a este país a fin de conocer las medidas que ha toma para combatir este importante problema, entre las que desde luego destacan una actitud solidaria entre provincias pobres y ricas; lo cual queda en evidencia en su legislación y en lo que nos da cuenta Shi Lijun, Vicepresidenta del Congreso Provincial de Shandong, que en su visita a nuestro País señaló que la determinación de la políticas públicas en China es responsabilidad en gran medida de las autoridades locales, no obstante que existe una gran intervención de recursos nacionales. Asimismo,

¹ ESCOBAR VILLANUEVA, Salvador Ignacio, China y sus reformas estructurales, Porrúa. Universidad Anáhuac, México, 2009, pp. 19 y 21.

² OIT, Foro del Empleo en China: Trabajo decente para todos, en el punto de mira, Trabajo. Revista de la OIT, no. 51, junio de 2004, Ginebra, p. 18.

³ Información disponible en la página Web: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31620/7078246.html>

⁴ Indicadores oportunos de ocupación y empleo cifras preliminares durante marzo de 2010 Documento del INEGI, comunicado núm. 111/10, 23 de abril de 2010, Aguascalientes, Ags.

destacó que una de las principales estrategias para el combate a la pobreza y el desempleo ha consistido en el intercambio de ideas y conocimientos entre las provincias ricas y pobres, éstas últimas que además han apoyado con recursos a las provincias más pobres, lo que les ha permitido abatir la pobreza y crear fuentes de empleo.⁵ En la legislación en materia de promoción y fomento se presenta una gran interacción entre las autoridades de los distintos ordenes de gobierno, interacción que propicia el intercambio entre provincias, el cual como ya fue señalado ha sido determinante para el desarrollo de ese país.

Previamente al análisis de esta legislación de fomento al empleo, nos damos a la tarea de analizar los antecedentes del sistema de gobierno a fin de ubicar su desarrollo y así poder ubicar el alcance y la frecuencia de los cambios con que se han dado, ya que debe destacarse que en las últimas décadas el sistema de gobierno chino se modificó drásticamente, al presentarse una importante apertura con los modelos externos, especialmente en el sistema económico; es de destacarse que derivado de la apertura económica también el sistema político y jurídico ha presentado importantes cambios que van desde la introducción de los derechos fundamentales y la reconsideración de las figuras democráticas occidentales, hasta el robustecimiento de su sistema de administración de justicia. Cambios que si bien han encontrado oposición en algunos sectores de la clase política china, los ciudadanos los han consentido o bien ignorado, debido al creciente cinismo sobre la política por parte de la clase media china que después de décadas de campañas políticas generó un hartazgo generalizado y por lo que la gente piensa que su energía debe concentrarse en mejorar sus condiciones de vida.⁶ En este trabajo damos cuenta de los principales cambios que se derivan de la apertura comercial que ha puesto a China en el camino del desarrollo.

En el desarrollo de esta investigación surgen cuestionamientos acerca de la Constitución y la legislación en materia de fomento al empleo, si es que éstas otorgan suficiente protección para que los individuos puedan desarrollarse en este ámbito dentro de un marco de libertad, igualdad y acceso a la justicia acordes con parámetros internacionales, que a su vez permita cumplir con su objetivo primario.

⁵ SHI LUJUN, Vicepresidenta del Congreso Provincial de Shandong, discurso pronunciado ante el Grupo de Amistad México-China, 20 de septiembre de 2010.

⁶ BOTTON BEJA, Flora, La sociedad china contemporánea una visión general. China en el Siglo XXI, p. 46.

I. SISTEMA DE GOBIERNO

El análisis comparado del sistema político chino, resulta sumamente complejo, ya que no obstante que en la era de la República tuvo influencias occidentales y actualmente con su apertura comercial da cabida a ideas externas, aun sigue siendo un sistema con características que atienden a sus muy particulares circunstancias políticas y culturales, así como a los problemas que supone atender las necesidades de más de mil millones de habitantes. Preservar la escasa influencia de los modelos externos se ha tornado en un elemento importante en la conducción de la política china, es así que sus líderes han señalado la necesidad de evitar la influencia de modelos externos, lo que se aprecia en la declaración de Hu Jintao, presidente de China, secretario general del Partido y presidente de la Comisión Militar Central, quien afirmó en septiembre de 2004 que China nunca copiaría ciegamente las formas de los sistemas políticos de otros países. *Las prácticas democráticas occidentales, tales como la separación de poderes y las elecciones nacionales con contienda de partidos, no serán puestas en práctica en China. La historia indica que la copia indiscriminada de los sistemas políticos occidentales es un callejón sin salida para China*.⁷ Es así que nos encontramos frente a un sistema con características muy peculiares.

El sistema chino está influenciado en gran medida por la Escuela de Singapur, cuyo principal argumento señala que ciertos valores democráticos complikan innecesariamente las tareas del crecimiento económico, del desarrollo y del mantenimiento de la paz social. Los teóricos de ésta Escuela argumentan que:

- La democracia liberal occidental es sólo una variante entre muchos de los sistemas democráticos de gobierno;
- La forma de gobierno o el sistema político de un país no tiene que adaptarse sólo a esas características únicas, sino también debe buscar respuestas acordes con los miembros de esa sociedad; la legitimidad del cualquier sistema político, incluyendo la democracia, tiene que ser evaluada de acuerdo con su capacidad para lograr ciertos fines (la estabilidad política y social, y la prosperidad económica continua)
- Definir el sistema político que se debe adoptar en una sociedad particular implica encontrar los mejores arreglos sociales y políticos por medio de un proceso pragmático y continuo de experimentación.⁸

⁷CORNEJO, Romer, Las tendencias del cambio en el sistema político de China, en ESTRADA; José Luis (et. al.), China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, p. 57.

⁸SUBRAMANIAM, Surain, The Asian Values Debate; implications for the Spread of liberal Democracy, citado por CORNEJO, Romer, Las tendencias del cambio en el sistema político de China, en ESTRADA; José Luis (et. al.), China en el siglo XXI. p. 59.

Como puede apreciarse, los postulados de esta corriente del pensamiento oriental difieren en gran medida de las tradiciones democráticas occidentales, que usualmente tomamos como referencia en los estudios comparados.

Es de destacar que la escuela de Singapur privilegia el orden social y la estabilidad política por encima de los derechos individuales y la democracia liberal; la democracia sólo es valorada en la medida en que logre otros bienes sociales como el orden y la prosperidad económica⁹. No obstante los férreos principios de esta Escuela, el hecho es que en los últimos años China ha enfrentado significativos cambios en su forma de gobierno.

Como puede apreciarse, en primera instancia estamos ante un sistema de gobierno sumamente diferente, por lo que resulta complejo tratar de explicar sus características a la luz de nuestro propio sistema, así que resulta necesario entender al sistema chino desde la perspectiva de los problemas políticos y culturales que debe atender, lo complejo de una sociedad pluriétnica y de enormes dimensiones y, derivado de lo anterior, los retos económicos que enfrenta.

1. ANTECEDENTES

Los antecedentes del sistema de gobierno chino se remontan a varios siglos atrás, sin embargo para efectos de este trabajo partiremos de la última dinastía que gobernó esta enorme nación, la dinastía Ch'ing que ocupó el poder desde 1644 y que desapareció como consecuencia de la revolución encabezada por Sun Yat-sen en 1911, fue así que a partir de febrero de 1912 ese país se convirtió oficialmente en una república, con lo que se marca el fin de una tradición imperial cuyos orígenes se remontan al siglo III. a. C. Posteriormente la efímera primera república instaurada por Yuan Shikai fracasó debido a la corrupción y el oportunismo de algunos miembros del aparato administrativo, que estuvieron en la gestión del primer presidente. Ante el gran descontento social que generaron los cambios realizados por el Presidente Yuan, en 1915 diversos grupos de aristócratas y comerciantes pugnaron por su sometimiento, sin embargo éste trató de restaurar la monarquía, lo que ya no fue posible.¹⁰ Derivado de la ocupación Japonesa de la provincia de Shandong el 4 de mayo de 1919, surgieron numerosas protestas; este movimiento es considerado el punto de arranque del Partido Comunista chino en 1921 así como la influencia del marxismo introducido por Li Dazhao, intelectual Chino de la Universidad de Pekín que estableció los primeros estudios sobre el marxismo, lo que influenciaría a Mao Zedong, líder del comunismo chino. Fue así que en 1921 se convocó a la celebración del Primer Congreso Nacional cuya sede

⁹CORNEJO, Romer, Op. cit., p. 60.

¹⁰ESCOBAR VILLANUEVA, Salvador Ignacio, Op.cit., pp. 35-46

fue la ciudad de Shanghai, como preámbulo a la creación del Partido Comunista chino. Durante la celebración del Primer Congreso, el ambiente social distaba de los propósitos planteados en esta reunión; ya que la nueva clase urbana era mínima en comparación con la gran base agrícola. La nueva clase se ubicaba en las grandes ciudades en donde la mayor parte de sus integrantes ocupaban puestos en sectores como minería, construcción y servicios públicos.¹¹ En los anteriores comentarios quedan en evidenciada los rápidos y radicales cambios que sufrió el sistema de gobierno a la par de su sociedad, mismos que sentaron las bases del actual régimen.

2. ESTADO ACTUAL

Al finalizar la guerra con Japón, el Partido Nacionalista y el Partido Comunista se enfrentaron durante tres años, lo que concluyó con el triunfo de los comunistas y de la fundación de la República Popular China en 1949.¹² En 1978, dos años después a la muerte de Mao, Deng Xiaoping generó una serie de cambios dirigidos a romper con la era maoísta, las reformas que propuso tenían como objetivo la apertura a la inversión extranjera, así como el establecimiento de vínculos más estrechos con los países capitalistas. El proyecto de Deng contemplaba relajar el control del Estado sobre la cultura, la sociedad y la economía, lo que transformó radicalmente a China. Finalmente, es de destacar un hecho determinante para la inversión privada extranjera. En 1980 se crearon las primeras Zonas Económicas Especiales orientadas al rubro de la exportación, utilizando capital y tecnología extranjeros. Principalmente, en estas zonas se podían establecer empresas de propiedad extranjera, para lo que se concedieron importantes incentivos fiscales.¹³ Como puede apreciarse, en esta última etapa vuelve a tener lugar nuevamente un cambio radical en el sistema de gobierno chino, el cual sería determinante para el éxito económico que ostenta ese país.

Por otra parte debe destacarse que también se han presentado importantes cambios en torno a la representación, es así que en el actual sistema político chino la Asamblea Popular Nacional comenzó a fortalecerse y así cobrar un papel fundamental; la Asamblea es el órgano de poder estatal supremo y está compuesta por diputados elegidos en las diversas provincias, regiones autónomas, municipios bajo jurisdicción central, regiones administrativas especiales y las fuerzas armadas. Ejerce la función legislativa del Estado y decide sobre los problemas de la vida política en China. Sus principales atribuciones son de índole legislativa, además examina y aprueba el plan económico nacional y los presupuestos estatales, así como los informes de su aplicación; toma decisiones respecto a problemas de guerra y paz; y elige a los dirigentes de los órganos estatales supremos.¹⁴

¹¹ibidem pp. 52-53.

¹²MINGWEI, Zhou (Editor), China, Ediciones en lenguas extranjeras, Pekín, 2009, p. 86.

¹³ESCOBAR VILLANUEVA, Salvador Ignacio, Op.cit., pp. 78-75.

¹⁴MINGWEI, Zhou (Editor), Op. cit., p. 80.

Antes de la Asamblea Nacional el parlamentarismo se estableció en China durante los últimos años de la Dinastía Qíng y posteriormente los nacionalistas intentaron en la era Republicana introducirlo, sin embargo fue estigmatizado por asociarlo con el caos político, la corrupción y el colonialismo occidental.¹⁵ Lo anterior freno su desarrollo por muchos años; sin embargo, en el nuevo modelo su fortalecimiento es evidente. La Asamblea Nacional, a decir de Philip Norton, es la legislatura más grande en la nación, y más grande del mundo, la cual antes de que Deng Xiaoping iniciara su proceso reformador económico en 1979 se encontraba en el olvido político; sin embargo, en las últimas dos décadas con el rápido cambio económico auspiciado por el Partido Comunista se generó un entorno amigable para el desarrollo legislativo. Fue así que la Asamblea se erigió como el gran vencedor en la era del mercado y cambio de régimen. En 1989 la Asamblea ya se había convertido en el centro de la redistribución del poder y debate político, para obtener una posición que no fue concedida gratuitamente, ya que los altos líderes tuvieron que luchar por ella.¹⁶ El desarrollo de la Asamblea fue motivado por Deng y otros líderes importantes, enfatizando ideas claves, para lograr el desarrollo de la Asamblea, Deng intentó deshacerse del burocratismo estalinista en China, sin embargo no se consideró conveniente establecer completamente una forma de gobernabilidad a través del mercado, ya que no consideraban convenientes las negociaciones, así que tuvo que conducirse de forma híbrida para satisfacer las expectativas del liderazgo superior y para lograr su propia meta de institucionalización.

Actualmente, la Asamblea Nacional cuenta con una estructura muy peculiar en comparación con otros parlamentos en el mundo. Debido a la preocupación por el control interno y la eficiencia, tiene una estructura jerárquica interna que se divide en dos niveles: la sesión plenaria y la comisión permanente, conducidos por el grupo presidencial y auxiliados por las comisiones especiales. Las relaciones de la Asamblea con las asambleas regionales son caracterizadas por la autonomía entre sí, existe una relación menos firme de la Asamblea Nacional, ya que no ejerce un liderazgo sobre las regionales.¹⁷ Como puede observarse, los cambios políticos en China han sido de gran envergadura a pesar de la resistencia de importantes sectores políticos y sociales, sin embargo la apertura comercial ha sido determinante para que la nación asiática imprima sesgos occidentales democráticos en su legislación e incluya el reconocimiento de los derechos fundamentales.

¹⁵NORTON, Philip (Et. al.), *Parlamentos en Asia*, Porrúa-El Colegio de Veracruz, México, 2004, p. 148.

¹⁶NORTON, Philip (Et. al.), *Op. cit.*, p. 140.

¹⁷*Ibidem*, p. 154.

II. ECONOMÍA

Posteriormente al fracaso derivado del modelo de crecimiento económico establecido a partir de 1949 y hasta 1978, la reforma económica institucional incluyó otros elementos para promover el desarrollo. Es así que elementos como la herencia económica semicolonial y el exceso de la burocracia en el seno del Partido Comunista quedaron en el olvido; así la apertura externa se constituyó en el nuevo motor de los planes de crecimiento.

Después de la muerte de Mao en 1976, la clase política buscó preservar el modelo establecido; sin embargo, la oposición de algunos miembros del Partido y el ascenso de Deng Xiaoping como dirigente del Partido y Presidente de la República, generaron que la estrategia se centrara en otros puntos.

En la actual etapa de la economía china se requería la creación de un marco institucional acorde a la dinámica mundial de crecimiento y desarrollo, así que como primer paso se estableció la relación en paralelo entre el Estado y el mercado; es decir, las actividades económicas regularían sus precios a través del mercado y el Estado sólo se encargaría de dirigir las relaciones entre los diversos actores.¹⁸ Como puede observarse esto supuso un cambio radical en las políticas económicas chinas, ya que se pasó de un régimen comunista sumamente cerrado a un régimen con algunas características marcadamente capitalistas.

1. ASPECTOS GENERALES

La mayoría de las economías del este asiático, incluyendo la china, han obtenido altas tasas de crecimiento como resultado de haber alcanzado altas tasas de inversión y ahorro, pero también porque han hecho un uso eficiente de los recursos. No obstante, de acuerdo con José Luis Estrada, las formas institucionales que han permitido elevar las tasas de ahorro e imprimir altos ritmos de crecimiento de la productividad han variado considerablemente de un país a otro, así como entre periodos para cada país. En el caso de China se han conjugado el impulso globalizador con importantes cambios estructurales, entre los que destacan su exitoso proceso de reforma agraria a partir de 1979 y la formación de las empresas municipales y de pueblos (Township and Village Enterprises o TVEs). De igual forma, casi todos los años han sido de estabilidad social derivada del carácter gradual de las reformas, lo que resulta de gran importancia. Por otra parte, las corporaciones extranjeras se han visto atraídas por el enorme atractivo del mercado interno, la mano de obra barata y el éxito inicial de las reformas que consolidó el proceso de apertura comercial; el entorno regional ha sido sumamen-

¹⁸ ESCOBAR VILLANUEVA, Op. cit., pp. 147-148.

te importante para el crecimiento y consolidación de China, ya que empresas de Hong Kong, Corea del Sur, Taiwán y Japón han sido las primeras en entrar a China y han contribuido a la transferencia de conocimientos al país.¹⁹ Desde su apertura en 1978, China ha alcanzado un importante nivel de desarrollo económico, así como la creación de empleo y la reducción de la pobreza sin precedentes. El PIB per capita en términos reales ha aumentado siete veces, los salarios reales en el sector público urbano casi se han triplicado y la parte de la población que vivía por debajo del umbral de pobreza nacional disminuyó al 4.6 por ciento en 1999. El crecimiento del empleo se aceleró entre 1980 y 1990 cuando más de 210 millones de nuevos trabajos de diversa calidad fueron creados, en primer lugar ampliando las TVEs para absorber a muchos de quienes se incorporaban por primera vez al mercado de trabajo y a la sobre oferta de trabajo en zonas rurales. En zonas urbanas los nuevos trabajos emergieron en empresas del Estado mientras que las firmas privadas y de propiedad extranjera ganaron gradualmente importancia.²⁰ Es de destacar que la historia de crecimiento económico de China es en gran parte la historia de las TVEs que superaron tanto a las empresas estatales como a las de capital extranjero.²¹ Como puede observarse la importancia que las organizaciones empresariales locales han tenido en el crecimiento económico a la par del fomento del empleo es evidente.

2. MERCADO LABORAL

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el ritmo de los cambios ha sido espectacular en China, lo que queda en evidencia con una década de crecimiento del 10% de la producción media que ha dado lugar a una mejora rápida y sostenida de las condiciones de vida de un importante número de trabajadores chinos. La OIT alude a cifras del Banco Mundial, que señalan que el número de víctimas de pobreza extrema en China ha pasado de unos 360 millones de personas que sobrevivían con un dólar o menos al día en 1990, a una cifra ligeramente superior a los 150 millones, registrada a finales del 2003. China se ha convertido en la locomotora de la economía de la región de Asia oriental, aumentando sus importaciones en un 40%. En un período en el que Europa, América del norte y Japón han experimentado una desaceleración, la expansión de China ha contribuido a evitar la recesión. No obstante se destaca que aunque China ha tenido un éxito notable en la consecución de tasas de crecimiento económico elevadas y sostenidas, su economía carece de la capacidad suficiente para crear

¹⁹ ESTRADA LÓPEZ, José Luis, El crecimiento económico de la República Popular de China a la luz de la experiencia del desarrollo asiático, en ESTRADA; José Luis (et. al.), China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 385-386.

²⁰ OIT, Foro del Empleo en China: Trabajo decente para todos, en el punto de mira, Trabajo. Revista de la OIT, no. 51, junio de 2004, Ginebra, p. 17.

²¹ China Herald, disponible en la pagina Web: <http://www.chinaherald.net/2004/05/world-bank-tves-chinas-largest.html>

nuevos puestos de trabajo para todos aquéllos que acceden actualmente al mercado laboral, incluidos los trabajadores despedidos de empresas reestructuradas de propiedad pública y otros solicitantes de empleo, según señala la OIT.²²

En la década de los años 90, a pesar de notable incremento en el desarrollo económico –el cual declinó desde 1992- la generación de empleos se desaceleró. Una razón de esto fue el agotamiento del potencial de desarrollo de TVEs muchas de las que enfrentaban problemas económicos. Además, las empresas públicas experimentaron problemas económicos en el nuevo ambiente competitivo, que finalmente las forzó, a pesar de tomar subsidios estatales y préstamos preferenciales de los bancos gubernamentales, y despedir a una gran cantidad de trabajadores. Unos 36 millones de trabajadores (alrededor de un tercio de todos los empleados del Estado) perdieron sus trabajos entre 1992 y 2001.²³

La OIT destaca que el trabajo rural no ha generado el empleo necesario, lo que ha estimulando la migración a las zonas urbanas así como el abastecimiento de la mano de obra barata para las TVEs. Comúnmente, los trabajadores migrantes rurales encontraron el empleo en el sector privado, en zonas urbanas y rurales convirtiéndose en el principal generador del trabajo para los principiantes en el mercado de trabajo y para los trabajadores despedidos de las empresas públicas. Es de destacarse que mucho de este movimiento a las zonas urbanas es ilegal o semi-legal, lo que deriva en que los migrantes son concentrados en empresas individuales y micro, empleados bajo pobres condiciones y con poca protección social, si es que ésta existe. Muchos de estos migrantes entonces vuelven al campo, incluyendo los que pretenden invertir el dinero ganado en su propio negocio y los que fallaron en zonas urbanas que vuelven a la agricultura de subsistencia.²⁴ Como puede observarse la migración laboral del campo a las ciudades se ha convertido en un problema para la economía de China.

Mientras que algunos migrantes rurales han encontrado empleo en las fábricas o en los servicios, muchos se han empleado en la construcción de edificios de vivienda e infraestructura urbana. La inversión en infraestructura física en China aumentó significativamente de 36 mil millones de dólares en 1990 a 188 mil millones en 1997 y entre 1998 y 2000 el gobierno chino recaudó e invirtió 750 mil millones de dólares. Tal inversión en infraestructura ha contribuido en forma importante en la creación de empleos, de los que dos tercios han sido ocupados por los trabajadores de zonas rurales. Al mismo tiempo, se considera que la buena calidad en la infraestructura es el factor clave para el desarrollo de negocios en ese país.

²² OIT, Foro del Empleo en China: Trabajo decente para todos, en el punto de mira, Trabajo. Revista de la OIT, no. 51, junio de 2004, Ginebra, p. 18.

²³ OIT, An employment agenda for China. Background paper for the China Employment Forum, Beijing, 28-30 de abril de 2004, p. 15

²⁴ OIT, An employment agenda for China, p. 16-17.

El crecimiento fenomenal de la economía china, después de 1978, fue basado fundamentalmente en un claro aumento de la productividad en la agricultura, como resultado de la reforma de la tierra, la mejora en los términos del comercio de la agricultura y la apertura de las actividades económicas no agrícolas. La estrategia de integrar a China en la economía global fue orientada hacia la extensión de la producción que necesitaba de mucho trabajo. Al mismo tiempo, algunas industrias fueron apoyadas al considerarlas estratégicas. Éstas incluyeron la explotación minera, el acero, la industria de la construcción y de los productos químicos. Como resultado del desarrollo económico, la parte de la agricultura en la producción y el empleo disminuyó rápidamente. En la agricultura en 1980 todavía contribuía con el 69% al empleo, a la industria y a la construcción totales 18% y servicios el 13%, mientras que en 1995 los porcentajes cambiaron, 52, 23 y 25% respectivamente. Después de que 1995 tales cambios estructurales han sido más lentos, ya que en 2001 los porcentajes fueron 50, 22.3 y 27.7% respectivamente. La desaceleración se debió principalmente a los problemas económicos que tuvo que enfrentar el Estado y las TVEs.

En los años 80 las empresas públicas aplicaron firmemente la política de proporcionar el empleo de por vida a sus trabajadores mientras que contrataban a una gran cantidad de trabajadores adicionales. Los costos de esta política laboral dieron lugar a una disminución en aumentos salariales reales de 1985 a 1990. Con el aumento de presiones competitivas sobre las empresas desde el principio de los 90 y las reivindicaciones salariales intensificadas de los trabajadores, las empresas manufactureras del Estado comenzaron la reestructuración, reduciendo considerablemente costos y disminuyendo el trabajo redundante. La tasa de despidos se incrementó considerablemente entre 1998 y 2001 en conjunto más de 25.5 millones de personas. Desde 1978, China se ha movido evidentemente hacia la constitución de una sociedad urbana. Pero casi 800 millones de personas (62% de la población total) viven en el campo, por lo que China sigue siendo una sociedad rural. La mano de obra rural contabiliza actualmente cerca de dos tercios del total. De hecho, en 2001, aunque contribuyera solamente 15% del PIB, la agricultura todavía proporcionó el 45% de todos los trabajos en China. Antes de 1978 el empleo rural no contaba con los apoyos suficientes por parte del Estado dando como resultado un crecimiento agrícola sin mejoras significativas en productividad laboral y con un alto nivel de subempleo agrícola encubierto. Después de 1978, las reformas rurales acertadas afectaron positivamente la situación del empleo en distintas formas. Es así que los incentivos mejoraron en el sector agrícola y se redujeron los requisitos de trabajo para cultivar; por otra parte, el estímulo de la diversificación agrícola causó un cambio en el empleo rural hacia los trabajos que requerían menor trabajo que el cultivo de la cosecha (Ej. silvicultura, la cría de animales y piscicultura); asimismo, el desmantelamiento del marco institucional colectivo anterior derivó en hacer visible el problema del subempleo agrícola encubierto²⁵

²⁵ OIT An employment agenda for China, pp. 21- 24

La acelerada industrialización rural de los años 80 y 90 (especialmente a través de las TVEs) hizo posible la creación de muchos millones de nuevos empleos para los trabajadores agrícolas. El gobierno chino, particularmente, promovió una nueva y radical estrategia de desarrollo rural que dio a actividades no agrícolas en el campo un papel más prominente y más flexible. Con la desregulación, combinada con las condonaciones de impuestos, subsidios e inversión, la industrialización rural ayudó a incrementar la renta rural y a atender el subempleo. Entre 1978 y 2001, el empleo en las TVEs aumentó de 28.3 millones a 131 millones.

De acuerdo con Juan González, con la reforma iniciada en 1978 se establecieron las condiciones para que la política de empleo se modificara; fue así que se implantó el mecanismo de mercado, la descentralización económica, se llevaron a cabo modificaciones jurídico-económicas para incentivar el desarrollo de la economía privada, se introdujo el sistema de contratos en la agricultura, la industria y el comercio exterior, lo que entre otras medidas sentaron las bases para la transformación del mercado laboral que sería guiado por la acción del Estado. China aplicó políticas específicas para liberar el mercado laboral y ajustarlo al mecanismo de libre mercado de manera gradual, medidas que se presentan entre 1980 y el año 2002, y que van desde la introducción del sistema contractual, la incorporación de la empresas propiedad del Estado a la reforma laboral, el iniciar la movilidad del trabajo dentro de las empresas, permitir que las empresas empleen a los trabajadores y permitir que los individuos se ocupen en las actividades que ellos decidan libremente, en concordancia con los mecanismos del mercado. Finalmente, se eliminó totalmente el control de los flujos laborales al interior del país en el 2002:²⁶

No obstante los importantes avances de China en materia de creación de empleo de acuerdo con la OIT, las reformas del mercado de trabajo aun requieren ser apoyadas por políticas fiscales más favorables?²⁷

III. SISTEMA JURÍDICO

La Familia Jurídica China tiene una historia basta que ha tenido influencia en los sistemas legales de Asia y el mundo. Esta familia es el sistema legal que se desarrolla en el este asiático, que tiene al Derecho Chino como Derecho principal y que esta formado por el Derecho ancestral de China, el Derecho Coreano, el Derecho Japonés, el Derecho en las islas Ryukyu,²⁸ el Derecho en Annan (hoy día Vietnam), el Derecho de Siam y en otros estados. A partir de la guerra del opio

²⁶GONZÁLEZ GARCÍA, Juan, La evolución del empleo en China: Entre el disfraz del pleno empleo y los problemas de oferta de trabajo para la población económicamente activa. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, No. 134, julio 2003, p. 80-82.

²⁷OIT, An employment agenda for China, p. 22.

LIN, Li, Historia del Derecho Chino y su Sistema Jurídico Contemporáneo, en OROPEZA GARCÍA,

²⁸Arturo, (coord.), Culturas y Sistemas Jurídicos comparados, México-China, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM. México 2008, p. 27.

en 1840, China fue reducida a una nación semi-colonial y semi-feudal. A fin de modernizar el país se intentó trasplantar a China los modelos de Estado de Derecho de los países de occidente. En 1911, la revolución xinhai se llevó a cabo bajo el liderazgo de Sun Yat-Sen, lo cual llevó al nacimiento de una república democrática capitalista. La República promulgó una serie de normas jurídicas constitucionales, incluyéndose la Constitución provisional de la República China, el borrador de la Constitución de la República, la nueva Constitución Provisional de la República China y la Constitución de la República China; asimismo, se estableció el sistema de seis áreas de Derecho, siendo el Derecho Constitucional, Derecho Civil, el procedimiento Civil, el Derecho Penal, el Procedimiento Penal y el Procedimiento Administrativo. El sistema judicial incluyó las experiencias de Japón y de los países civilistas de occidente.²⁹

Con el nacimiento del Partido Comunista, se desarrolló una nueva cultura legal. A partir de ese momento se inició la edificación de un país socialista regulado por el Derecho emanado de la revolución, la reforma y el desarrollo. En 1949 con la fundación de la República Popular de China inició una nueva era en la elaboración del sistema jurídico del país. El periodo comprendido entre 1949 y mediados de los cincuenta, fue la etapa de inicio durante la cual China promulgó el Programa Común Interino Constitucional de la Conferencia Política Consultiva del Pueblo Chino.

Los cambios políticos y económicos que han afectado a la sociedad china han venido acompañados de cambios en la legislación que trata de adaptarse a la modernidad.³⁰ Es así que se han realizado importantes reformas institucionales en China, algunas de las más importantes son las reformas dentro del Partido Comunista y las reformas constitucionales. Estas buscan establecer mecanismos de supervisión sobre las autoridades. Es así que el 17 de febrero de 2004 se aprobó la primera regulación sobre la supervisión intrapartido del Partido Popular Chino, desde 1949. Esas normas buscan que los órganos de dirección y los cuadros del partido sean supervisados por las organizaciones colectivas o de masas. El espíritu de las nuevas regulaciones es la rendición de cuentas. La Constitución China de 1982 fue enmendada en la Segunda Sesión de la X Asamblea Popular Nacional, en marzo de 2004, con 2863 votos a favor, 10 en contra y 17 abstenciones. Entre las adiciones más importantes destacan la que se realizó al artículo 33 al que se le agregó un tercer párrafo que dice: El Estado respeta y preserva los derechos humanos. Con esta inclusión se abre la posibilidad de nuevas legislaciones que tiendan a la protección de los derechos individuales y a la ampliación de éstos.³¹

²⁹Ibidem p. 30.

³⁰BOTTON BEJA, Flora, La sociedad china contemporánea una visión general, en ESTRADA; José Luis (et. al.), China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006. p. 48.

³¹CORNEJO, Romer, Las tendencias del cambio en el sistema político de China, p. 69-71.

1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA JURÍDICO CHINO

A. LA CONSTITUCIÓN CHINA

La República Popular China, luego de su fundación en 1949, ha elaborado cuatro versiones de la Constitución: la de 1954, la de 1975, la de 1978 y la de 1982;³² esta última, hoy vigente, consta de un Preámbulo y 138 artículos repartidos en cuatro capítulos: principios generales; derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos; estructura del Estado; bandera, escudo e himno nacionales y capital. En 1988, 1993, 1999 y 2004, la Asamblea Popular Nacional aprobó diversas propuestas tendentes a modificar y complementar algunos artículos constitucionales. En el proyecto de modificación a la Constitución de 2004, se agregaron disposiciones con el fin de promover el desarrollo coordinado entre la civilización material, política y espiritual; proteger los bienes privados; garantizar el respeto de los derechos humanos, etc.

La Constitución establece la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley; asimismo, garantiza a todos los ciudadanos los derechos fundamentales, incluidos el derecho de elección y de ser electo; la libertad de expresión, prensa, reunión, asociación y manifestación, la libertad de creencia religiosa; la inviolabilidad de la libertad individual, de la dignidad personal, del domicilio y de los bienes privados legítimos; la protección legal de la libertad y el secreto postal; el derecho de criticar, presentar propuestas y supervisar todos los órganos estatales, así como a sus funcionarios; el derecho a recibir educación, la libertad para realizar estudios científicos, para creación literaria y artística y para las demás actividades culturales.³³ En relación con el empleo la Constitución establece el derecho al trabajo, al descanso y a la ayuda material social y del Estado en caso de vejez, enfermedad o pérdida de la capacidad laboral.

La Constitución es la cúspide del sistema legal y los principales aspectos que regula son los siguientes:

a. Regulación del Sistema político

La Constitución determina las tareas y objetivos fundamentales del Estado entre las que se destacan: continuar el camino de construcción de un socialismo dotado de peculiaridades chinas; se señala que el Partido Comunista continúa dirigiendo al pueblo chino y sus diversas etnias para que, bajo la guía del marxismo-leninismo, el pensamiento de Mao Zedong y la teoría de Deng Xiao-

³²MINGWEI, Zhou (Editor), Op. cit, p. 76.

³³La Constitución y el sistema legal, disponible en la Página Web: http://spanish.china.org.cn/china/archive/china2007/2008-01/02/content_9467941.htm

ping, se preserve en la dictadura democrática popular y para que con la reforma y la apertura mejoren constantemente los diversos regímenes socialistas, se desarrollen la economía de mercado socialista y la democracia socialista. Se señala que la nación es dirigida por el Partido Comunista de China y sus participantes son los partidos democráticos, los grupos populares, y todos los trabajadores socialistas.³⁴ La Constitución prevé que el sistema fundamental de la República Popular China es el sistema socialista dirigido por la alianza obrero-campesina. Asimismo, se prevé que toda organización e individuo saboteadores del sistema socialista son enemigos del Estado y del pueblo.³⁵ La Constitución determina que el poder es para el pueblo y que el poder del Estado pertenece en su totalidad al pueblo.³⁶ Señala que los órganos a través de los cuales el pueblo ejerce el poder del Estado son la Asamblea Popular Nacional y las asambleas populares locales de los diversos niveles.³⁷ El principio de organización estatal es el centralismo democrático. Las asambleas populares de todos los niveles se constituyen mediante elecciones. Las asambleas populares de los diversos niveles deciden las políticas y los principios relevantes y designan a los organismos de administración, judiciales y de fiscalización del Estado.³⁸

La Constitución prevé que cualquier individuo, partido político u organización social deben registrarse por la Constitución como criterio fundamental y no pueden tener privilegios más allá del texto constitucional y la ley. Se prevé la exigencia de responsabilidad por todo acto que viole la Constitución y la ley.³⁹

En el texto constitucional se establece que todas las etnias son iguales; así mismo se consigna la prohibición de la discriminación y la opresión contra cualquier etnia y se prohíben los actos que socaven la unidad interétnica y creen la escisión entre ellas. También, se establece la obligación del Estado de ayudar a las zonas habitadas por minorías nacionales a acelerar su desarrollo económico y cultural de conformidad con las peculiaridades y necesidades de las minorías nacionales diferentes. Por otra parte, se establece la autonomía regional la cual se practica en las zonas donde la gente de las etnias minoritarias vive en pequeñas comunidades.⁴⁰

³⁴ El sustento de estas declaraciones se encuentra en el preámbulo de la Constitución de la República Popular China, aprobada el 4 de diciembre de 1982, y la tercera enmienda aprobada el 15 de marzo de 1999. Ambas disponibles en <http://www.npc.gov.cn> Página oficial del Congreso Nacional de la República Popular China (Sección en inglés).

³⁵ Artículo 1 de la Constitución de la República Popular China. Aprobada el 4 de diciembre de 1982.

³⁶ Artículo 2 de la Constitución de la República Popular China.

³⁷ JIHONG Mo, El Derecho Constitucional en China en OROPEZA GARCÍA, Arturo, (coord.), Culturas y Sistemas Jurídicos comparados, México-China, Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM. México, 2008, p. 106 y 115.

³⁸ Artículo 3 de la Constitución de la República Popular China.

³⁹ Artículo 5 de la Constitución de la República Popular China.

⁴⁰ Artículo 4 de la Constitución de la República Popular China.

Como puede observarse, derivado de su incursión en los intercambios comerciales internacionales, el sistema constitucional chino ha sido objeto de importantes modificaciones entre las que desde luego destaca el reconocimiento de los derechos fundamentales.

b. Derechos de los ciudadanos en la vida política del Estado

La Constitución establece que los ciudadanos son iguales ante la ley y que el Estado respeta y garantiza los derechos humanos. La Constitución garantiza los derechos humanos de todos los ciudadanos⁴¹, lo cual a continuación se analizará con mayor detalle.

Entre los derechos tutelados por la Constitución China se encuentran, como ya se ha mencionado, la igualdad, así como el derecho a elegir y a ser elegido., siempre y cuando los ciudadanos hayan cumplido los 18 años, independientemente de su etnia, raza, sexo, profesión, procedencia familiar, religión, grado de instrucción, situación económica y tiempo de residencia. Sin embargo, se exceptúan aquellas personas que por ley hayan sido privadas de los derechos políticos. También, se encuentra previsto el Derecho de libertad de pensamiento y palabra. Los ciudadanos tienen libertad de palabra, de reunión, de asociación y de manifestación. Se prevé la libertad de credo; los ciudadanos tienen libertad de profesar creencias religiosas por lo que ningún organismo del Estado, grupo social o individuo puede obligar a un individuo a profesar tal o cual religión o a dejar de profesarla. Se contempla el derecho a la libertad personal; por lo que ningún ciudadano puede ser arrestado sin la autorización o decisión de una fiscalía o de un tribunal. Se establece que el arresto no puede ser ejecutado sino por un organismo de seguridad pública. La Constitución prevé la prohibición de practicar ilegalmente la detención de cualquier ciudadano o usar otros medios ilegales para privarle de su libertad personal o restringir la misma.⁴²

La libertad de comunicación del ciudadano esta protegida a nivel constitucional por lo que se dispone que ningún individuo u organización puede vulnerar por ningún motivo la libertad y el secreto de comunicación de un ciudadano, a menos que así lo imponga la necesidad de la seguridad del Estado o de la investigación de delitos criminales, en cuyo caso la comunicación será sometida a la revisión por parte de un organismo de seguridad pública o un organismo fiscalizador siguiendo el procedimiento establecido en la ley.⁴³

⁴¹MINGWEI, Zhou (Editor), Op. cit., p. 76.

⁴²JIHONG Mo, Op. cit., pp. 122-124.

⁴³Artículo 40 de la Constitución de la República Popular China.

La Constitución consigna el Derecho a formular críticas y sugerencias. El ciudadano tiene derecho a formular críticas y sugerencias a cualquier organismo estatal y a sus funcionarios; asimismo tiene derecho a presentar quejas, acusaciones o denuncias ante los organismos del Estado correspondientes contra cualquier organismo o funcionario que hayan infringido la ley o incumplido su deber.⁴⁴ La Constitución prevé el derecho a exigir indemnización al Estado; es así que la persona que haya sufrido pérdida a causa de la violación de sus derechos ciudadanos por parte de un órgano estatal o su personal, tiene derecho a una indemnización de acuerdo con lo previsto por la ley.⁴⁵

Entre los derechos sociales previstos por la Constitución, en el artículo 34, está el Derecho al trabajo. El texto constitucional determina que el ciudadano tiene el derecho al trabajo y el deber de trabajar. En concordancia con lo anterior se establece que el Estado debe crear, por todos los medios, condiciones para el empleo, reforzar la protección laboral, mejorar las condiciones de trabajo y, sobre la base del desarrollo de la producción, incrementar los salarios y los servicios de bienestar.⁴⁶

Se consigna que el ciudadano tiene derecho a la asistencia del Estado y la sociedad en su vejez y en el caso de enfermedad o de pérdida de su capacidad laboral. El Estado y la sociedad deben garantizar los medios de subsistencia a los militares minusválidos, ayudar a las familias de los mártires de la revolución y otorgará trato preferente a las familias de los miembros del Ejército. El Estado y la sociedad deben crear las condiciones de trabajo, vida y educación para los ciudadanos ciegos, sordos, mudos y otros minusválidos.⁴⁷

B. SISTEMA LEGAL

A partir de 1979, el sistema legal de China se desarrolló de manera rápida. Para finales de 2006, la Asamblea Popular Nacional y su Comité Permanente habían aprobado cerca de 500 leyes y resoluciones relativas a cuestiones legales; el Consejo de Estado había promulgado más de mil normas administrativas de carácter legal; las asambleas populares locales habían aprobado más de 10 mil normas de carácter local.⁴⁸ El sistema legal está integrado por siete cuerpos legales: la Constitución y las leyes concernientes; los códigos civil y mercantil; las leyes administrativas; las leyes económicas; las leyes sociales; el Código Penal, y los

⁴⁴Artículo 41 de la Constitución de la República Popular China.

⁴⁵JIHONG Mo, Op. cit., 126

⁴⁶JIHONG Mo, Op. cit., p. 125.

⁴⁷Página Web del China Internet Information Center, disponible en la dirección <http://spanish.china.org.cn>, sección sistema político de China <http://spanish.china.org.cn/spanish/xi-zhengzhi/1.htm>

⁴⁸La Constitución y el sistema legal, op. cit.

códigos de procedimiento procesal y no procesal.⁴⁹ El marco jurídico comprende el terreno político, el económico y el social, de modo que actualmente podemos considerarlos un sistema legal aceptable.

C. SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

La Constitución regula la organización y poder de los tribunales populares.⁵⁰ De acuerdo con la Constitución vigente y la Ley Orgánica de los Tribunales Populares, éstos son órganos de administración de justicia del Estado. Se establecen tribunales populares locales de distintos niveles, tribunales especiales y el Tribunal Popular Supremo. La actuación de los tribunales de todos los niveles está sujeta a la supervisión unificada del Tribunal Popular Supremo. Los tribunales populares locales de distintos niveles se establecen según las divisiones administrativas, y los tribunales especiales se instalan según las necesidades. Los tribunales populares locales de los distintos niveles se dividen en tribunales populares de base, tribunales populares intermedios y tribunales populares superiores. Según lo previsto en la Ley Orgánica de los Tribunales Populares, los tribunales populares de base agrupan a los tribunales populares de los distritos y los distritos autónomos y los tribunales populares de las ciudades que no tienen distritos urbanos y de los distritos urbanos de las ciudades. Por otra parte, los tribunales populares intermedios comprenden los instalados en las prefecturas bajo la jurisdicción de las provincias y las regiones autónomas, los de los municipios subordinados directamente al Gobierno Central, los de los municipios directamente subordinados al gobierno de la provincia o región y los de las prefecturas autónomas.⁵¹ Como puede apreciarse, la estructura que se encarga de la administración de Justicia actualmente esta ampliamente desarrollada, lo que contribuye a generar mayor certeza jurídica.

2. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO DE PROMOCIÓN Y FOMENTO AL EMPLEO

En un periodo de más de dos décadas de modificaciones al sistema laboral Chino, periodo al que Juan González denomina de normalización occidental del mercado laboral, el gobierno chino ha dado mayor libertad para que las empresas contraten a su fuerza laboral, así como para que los trabajadores acepten el empleo, desde luego tomando en cuenta mecanismos de utilidad más que por

⁴⁹MINGWEI, Zhou (Editor), op. cit., p. 76.

⁵⁰Sección 7 de la Constitución de la República Popular China.

⁵¹Sistema Judicial China. Análisis del sistema de justicia en China disponible en la página Web:
<http://spanish.china.org.cn/xi-sifa/index.htm>

criterios políticos, ideológicos o asistenciales. Ahora la política de empleo en China se ajusta a las prácticas internacionales del mundo capitalista y de los países de economía mixta:⁵²

El Gobierno chino, ante las adversas circunstancias económicas derivadas de la crisis financiera internacional, concedió más atención a garantizar y mejorar las condiciones de vida de su pueblo. Es así que actualmente se implementa una política de empleo más activa, intensificando la responsabilidad gubernamental en el fomento del empleo, para lo que la hacienda central asignó a este ámbito un 59% más que en el año anterior de fondos especiales. Con el fin de estimular a las empresas a estabilizar y aumentar las oportunidades de empleo, al igual que las que hallaban en dificultades, se les aplicaron beneficios fiscales como el aplazamiento del pago de primas del seguro social o la reducción de éstas, la exención total o parcial de impuestos por la recolocación de trabajadores, y el otorgamiento de subsidios. Se llevaron a cabo varias actividades relacionadas con los servicios de empleo, se crearon por múltiples canales puestos de trabajo vinculados con el bienestar público y se promovió la colocación de graduados universitarios en entidades de niveles básicos, su alistamiento en el ejército y la realización de prácticas para empleo en empresas e instituciones públicas, y a lo largo del 2009 se organizó la participación de 21 millones de trabajadores de las zonas urbanas y rurales en capacitación profesional.⁵³ Como se puede observar, el Gobierno chino cuenta con los recursos para hacer frente a situaciones contingentes en materia económica, así como con los instrumentos normativos para llevar a cabo este tipo de políticas contracíclicas, las cuales han contribuido a que el país mantenga un importante ritmo de crecimiento, instrumentos que a continuación analizaremos.

A. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

La legislación laboral constitucional China se encuentra prevista en los artículos 42 al 45 de su Carta Fundamental, entre las previsiones que destacan están las siguientes:

- El derecho y el deber de todos los ciudadanos Chinos de trabajar.
- La obligación del Estado de crear mediante diversos canales las condiciones para el empleo, mejorar la seguridad y la salud, mejorar las condiciones de trabajo y, sobre la base de expansión de la producción, aumentar las prestaciones laborales y el bienestar.
- La declaración que considera que el trabajo es una cuestión de honor para todo ciudadano que es capaz de trabajar.

⁵² GONZÁLEZ GARCÍA, Juan, Op. cit., p. 82.

⁵³ Informe sobre la labor del Gobierno, Presentado el 5 de marzo de 2010 ante la III Sesión de la XI Asamblea Popular Nacional, por Wen Jiabao Primer Ministro del Consejo de Estado. Disponible en la Página: http://spanish.china.org.cn/specials/lianghui2010/2010-03/17/content_19622834.htm

- El deber del Estado de promover trabajo con sentido socialista, y retribuir a los trabajadores modelo y sobresalientes.
- La obligación del Estado de apoyar a los ciudadanos a participar en el trabajo voluntario.
- El deber del Estado de ofrecer capacitación profesional necesaria a los ciudadanos antes de que se empleen.
- El derecho de los trabajadores al descanso.
- El deber del Estado y la sociedad de garantizar los medios para la subsistencia de los jubilados.

Sobre estos fundamentos la legislación china en materia de fomento del empleo debe desarrollarse. Entre las esta previsiones destacan no solo la obligación del Estado de crear condiciones para el desarrollo del empleo y fomentar sus características socialistas, sino proteger los derechos humanos de los ciudadanos chinos que son parte de la planta productiva nacional.

B. LEY PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DE LA REPÚBLICA POPULAR DE CHINA

La promoción del empleo en China tiene un marco jurídico específico el cual encontramos en la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China, adoptada en la 29ª reunión de la Comisión Permanente de la décima Asamblea Popular Nacional de la República Popular de China el 30 de agosto de 2007, la cual se promulgó mediante la orden del Presidente de la República Popular de China No.70, y entró en vigor el día 1 de enero de 2008.

De acuerdo con el artículo 1, esta Ley se decreta para promover el empleo, establecer la coordinación entre el desarrollo económico y aumento de empleo, y la armonía y estabilidad de la sociedad.

Para logra su objetivos, la Ley dispone que el Estado estimule el desarrollo económico y social, y aplique una política dinámica de empleo, y mantenga la pauta para que los trabajadores elijan su trabajo, de acuerdo con esta Ley el empleo es regulado por el mercado y el gobierno promueve el empleo. Sobre el particular Flora Botton Beja señala que en China el Estado ha dejado de ejercer un control sobre la movilidad social y ocupacional de los individuos. Si bien el Estado socialista había reemplazado a la familia tradicional en cuanto al control de sus miembros, ahora, al perder este control, no hay un regreso al sistema familiar tradicional sino que se le permite una mayor libertad al individuo para que elija su camino. Como se libera el mercado laboral y surge un sistema de mercado en donde juega un papel importante el sector no estatal, la unidad de trabajo pierde su capacidad de control.⁵⁴

⁵⁴BOTTON BEJA, Flora, Op. cit., p. 43.

Por otra parte en el artículo 3 de la Ley se señala que los trabajadores disfrutan del derecho a la igualdad en el empleo. Se establece la no discriminación debido a sus orígenes étnicos, razas, sexo, creencia religiosa en empleo. Se establece como una de las metas más importantes del Estado el aumento del empleo, por lo que debe incorporarlo en sus planes para el desarrollo económico y social nacional, asimismo se dispone la obligación de formular planes a mediano y largo plazo y planes de trabajo anuales para la promoción del empleo.⁵⁵

La Ley determina que el gobierno debe crear las condiciones para incrementar el empleo tomando las medidas necesarias tales como el desarrollo de la economía, ajustes a la estructura industrial, regulación del mercado de recursos humanos, consolidación de la formación profesional. Se dispone que el Consejo Estatal establecerá un mecanismo nacional para coordinar e impulsar los esfuerzos para promover el empleo, por el que para estudiar los temas importantes que se presentan en este campo.

El texto de la Ley establece la facultad específica del Departamento de Trabajo administrativo del Consejo Estatal de promover el empleo por toda la nación. Asimismo, la Legislación establece que los gobiernos locales de las provincias, de las regiones autónomas y de los municipios directamente bajo el gobierno central, a la luz de la necesidad de la promoción del empleo, deben establecer los mecanismos para coordinar los esfuerzos hechos para promover el empleo, en sus dominios administrativos respectivos.

Este marco legal establece que el Estado debe apoyar a los trabajadores para que desarrollen ideas correctas sobre cómo elegir empleo. Les debe fomentar el que comiencen una empresa con su propia iniciativa o busquen trabajo por su cuenta. Los distintos órdenes de gobierno y los departamentos involucrados deben simplificar procedimientos y aumentar la eficacia para proporcionar las condiciones para que los trabajadores inicien su propia empresa.

La Ley establece que los sindicatos, las ligas comunistas de la juventud, las federaciones de mujeres, las federaciones de personas discapacitadas y otras organizaciones públicas asistan a los gobiernos en la promoción del empleo y, de acuerdo con Ley éstos deben proteger a los trabajadores y el derecho de trabajar.⁵⁶

De acuerdo con la Ley, el Estado debe animar a varios tipos de empresas a que proporcionen más oportunidades de trabajo creando nuevas industrias o ampliando la operación comercial según lo prescrito por las leyes y regulaciones. El Estado debe alentar y dar dirección a los sectores privados en su esfuerzo para

⁵⁵Artículo 4 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China, disponible en la Página Web: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/Frameset-page.html>

⁵⁶Artículo 9 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

desarrollar la economía, para aumentar el empleo y para proporcionar más oportunidades de trabajo.⁵⁷ De acuerdo con el marco jurídico analizado, el Estado debe desarrollar el comercio doméstico y exterior así como la cooperación económica internacional.⁵⁸

Adicionalmente, el Estado tiene las siguientes responsabilidades en materia de promoción del empleo:

- Aplicar las políticas fiscales que son favorables para la promoción del empleo;
- Aumentar la entrada de fondos y mejorar el entorno laboral para aumentar el empleo;
- Establecer un esquema sano del subsidio de paro para asegurar los estándares básicos de los desempleados de acuerdo con Ley y para promover su reemplazo;
- Animar a las empresas a proporcionar más oportunidades de trabajo y apoyar a los desempleados y los minusválidos a encontrar trabajos a través del ofrecimiento de políticas fiscales preferenciales;
- Adoptar las políticas financieras convenientes para la promoción del empleo;
- Abrir más canales del financiamiento para las pequeñas y medianas empresas, y animar a las instituciones financieras a mejorar sus servicios;
- Aplicar una política de empleo mediante planes totales para las zonas urbanas y rurales que establezca un sistema mediante el cual se ofrezcan oportunidades de trabajo iguales a la población urbana y rural y dirigir a los trabajadores agrícolas excedentes en su esfuerzo para encontrar otros trabajos de una manera ordenada;
- Apoyar el desarrollo de la economía regional, animando la cooperación entre diversas regiones y coordinar los esfuerzos para el aumento equilibrado del empleo en diversas áreas.
- Apoyar áreas de la minoría étnica en sus esfuerzos para desarrollar la economía y para aumentar el empleo.⁵⁹

La ley determina las siguientes obligaciones y facultades para los gobiernos de todos los niveles:

- Realizar los planes totales para emplear la mano de obra que se incorpora en ciudades y pueblos, de los trabajadores agrícolas excedentes en otros trabajos, y para el reemplazo de los parados.

⁵⁷ Artículo 12 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

⁵⁸ Artículo 13 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

⁵⁹ Artículos 15, 16, 19, 20 y 21 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

- Tomar medidas para mejorar y para aplicar gradualmente las políticas de trabajo y del seguro social adaptadas al empleo flexible, tal como trabajo por horas, para proporcionar ayuda y servicios a las personas que buscan empleo flexible.
- Dar una mejor orientación a los desempleados para comenzar negocios independientes,
- Apoyar la formación profesional, la instrucción para comenzar un negocio y otros servicios.⁶⁰
- Asimismo en su artículo 10 la Ley prevé diversos estímulos como el que los gobiernos de todos los niveles y los departamentos involucrados recompensen a las unidades y a los individuos que han alcanzado éxitos excepcionales en el esfuerzo para promover el empleo.

Los gobiernos municipales y de nivel superior deben:

- Al tomar decisiones en materia de inversión gubernamental o sobre proyectos de construcción importantes, deben tomar en cuenta que tales inversiones o proyectos promuevan la generación de más oportunidades de trabajo.
- A luz de la situación de laboral y de las metas que se fijen para el empleo, determinaran fondos especiales para la promoción del empleo. Los fondos especiales para el empleo serán utilizados para subsidios, así como para la formación profesional, los trabajos del bienestar público, la valoración de habilidades ocupacionales, las políticas de empleo especiales y el seguro social, así como para fondos de garantía para los pequeños préstamos y el descuento en intereses de estos, adicionalmente serán utilizados para apoyar los servicios públicos para el empleo. De acuerdo con la Ley las medidas para el uso de los fondos especiales del empleo serán formuladas por el departamento de finanzas y el departamento de trabajo administrativo del Consejo Estatal.⁶¹

Asimismo, la legislación establece que los gobiernos municipales y de nivel superior con respecto a los Servicios y gerencia de empleo deben:

- Fomentar y mejorar un mercado unitario, abierto, competitivo y ordenado para los recursos humanos proporcionando servicios a los trabajadores para el empleo.
- Incentivar a todos los sectores de la sociedad que realicen actividades en el servicio del empleo de acuerdo lo dispuesto por la ley,

⁶⁰Artículos 22, 23 y 24 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

⁶¹Artículos 14 y 15 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

- Intensificarán el desarrollo de las redes de información y de las instalaciones de importancia para el mercado de recursos humanos, para lo que se debe establecer un sistema del servicio informativo para el mercado, y mejorar el sistema para la difusión de su información.⁶²

En lo que corresponde a la Formación profesional, la ley dispone que el Estado debe desarrollar la educación vocacional de acuerdo con la ley, promover la formación profesional y animar a los trabajadores a incrementar el nivel de sus habilidades vocacionales y con esto su probabilidad de encontrar empleo y su capacidad de establecer empresas⁶³

Con respecto a la ayuda pública en materia de empleo, la Ley dispone que todos los órdenes de gobierno deben establecer un sistema de apoyo al empleo, el cual dará prioridad a las personas que tienen dificultad para encontrar trabajo, por medio de exenciones y deducciones de impuestos, descuentos en intereses de préstamos, subsidios del seguro social, subsidios del poste, y proporcionando trabajos de bienestar público y a través de otros canales.⁶⁴

⁶² Artículos 32, 33 y 34 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

⁶³ Artículo 44 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

⁶⁴ Artículo 52 de la Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China.

CONCLUSIONES

Los problemas de China en materia de desempleo corresponden con el tamaño de su territorio y población, no obstante en los últimos años gracias a su impresionante crecimiento económico este problema ha podido controlarse.

La creación de infraestructura apoyada por el Gobierno chino ha sido un factor determinante para la creación de empleos y el desarrollo de negocios.

Desde 1978 se establecieron condiciones para que la política de empleo se modificara; retomando mecanismos de mercado y estableciendo la descentralización económica, a partir de ese año se llevaron a cabo importantes cambios en su modelo jurídico y económico con el fin de incentivar la economía privada y su desarrollo.

Entre 1980 y el año 2002, China aplicó políticas cuyo fin era liberar el mercado laboral y ajustarlo al mecanismo de libre mercado de manera gradual, una de las más destacadas fue el permitir que los trabajadores se emplearan libremente en las actividades que ellos consideraran convenientes, hecho sin precedente en este régimen.

Actualmente, la política de empleo en China se ajusta a las prácticas internacionales del mundo capitalista y de los países de economía mixta.

Como consecuencia de la apertura China, se ha preocupado por mejorar sus instituciones, es así que no solo se incorporaron los derechos humanos, sino que también se fortaleció el sistema de administración de justicia a fin de hacer más competitivo al país a los ojos de los inversionistas extranjeros; lo que ha incidido en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos incluidas las laborales.

El sistema político chino ha tenido que adaptarse a la nueva realidad que enfrenta ese país, derivada de la apertura comercial, lo que ha repercutido evidentemente en un cambio en su modelo económico, y también ha impactado en su sistema jurídico, lo que vemos en la introducción a nivel constitucional de los derechos fundamentales, entre ellos la libertad de trabajo, así como una importante modificación a su esquema de representación, ya que ahora la Asamblea Nacional es un actor fundamental de la política china, lo que en el anterior modelo era impensable.

La reciente Ley para la promoción del empleo de la República Popular de China de 2007 constituye un importante instrumento del Estado chino para lograr el fomento del empleo, es así que mediante esta norma se coordinan esfuerzos públicos de los distintos órdenes de gobierno a favor de la promoción y fomento

del empleo; la Ley dispone como una obligación del Estado alentar y apoyar a los sectores privados para el desarrollo de la economía y con esto aumentar las oportunidades de trabajo, lo que constituyen una actitud sumamente liberal en un país con una fuerte tradición comunista.

REFERENCIAS

ESCOBAR VILLANUEVA, Salvador Ignacio, China y sus reformas estructurales, Porrúa. Universidad Anáhuac, México, 2009.

ESTRADA; José Luis (et. al.), China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

GONZÁLEZ GARCÍA, Juan, La evolución del empleo en China: Entre el disfraz del pleno empleo y los problemas de oferta de trabajo para la población económicamente activa. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, No. 134, julio 2003, p. 80-82.

MINGWEI, Zhou (Editor), China, Ediciones en lenguas extranjeras, Pekín, 2009.

NORTON, Philip (Et. al.), Parlamentos en Asia, Porrúa-El Colegio de Veracruz, México, 2004.

OIT, Foro del Empleo en China: Trabajo decente para todos, en el punto de mira, Trabajo. Revista de la OIT, no. 51, junio de 2004, Ginebra.

OIT, An employment agenda for China. Background paper for the China Employment Forum, Beijing, 28-30 de abril de 2004.

OROPEZA GARCÍA, Arturo, (coord.), Culturas y Sistemas Jurídicos comparados, México-China, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2008.